



## Universidades Lusíada

Rodrigues, Luís Manuel Barbosa, 1962-

### **Do programa do governo**

<http://hdl.handle.net/11067/977>

<https://doi.org/10.34628/t222-bk53>

#### **Metadados**

<b>Data de Publicação</b>	2014-07-15
<b>Resumo</b>	O presente estudo assume por objecto o exame do acto jurídico programa do Governo, na Constituição portuguesa e, sumariamente, no Direito Comparado europeu, analisando a respectiva natureza, procedimento de elaboração e conteúdo....
<b>Palavras Chave</b>	Governo representativo e representação - Portugal
<b>Tipo</b>	article
<b>Revisão de Pares</b>	Não
<b>Coleções</b>	[ULL-FD] LD, s. 2, n. 10 (2012)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-11-14T20:14:11Z com informação proveniente do Repositório

## DO PROGRAMA DO GOVERNO

Luís Barbosa Rodrigues <sup>1</sup>

**Resumo:** O presente estudo assume por objecto o exame do acto jurídico programa do Governo, na Constituição portuguesa e, sumariamente, no Direito Comparado europeu, analisando a respectiva natureza, procedimento de elaboração e conteúdo.

**Palavras-chave:** Programa do Governo; Primeiro-Ministro; acto jurídico-público; acto normativo-directivo.

**Abstract:** This study examines the Government Program Act, under the Portuguese Constitution and, briefly, in the European Comparative Law, analyzing their nature, development process and content.

**Key-words:** Government Program Act; Prime-Minister; Public Act; Directive Act.

I - O programa do Governo, na óptica da Constituição portuguesa actualmente vigente (art. 188<sup>o</sup>), define-se como acto jurídico-público.

Em primeiro lugar, considerada a natureza sempre jurídica<sup>2</sup> e necessariamente

---

<sup>1</sup> Professor Auxiliar das Faculdades de Direito das Universidades Lusíada de Lisboa e do Porto; Doutor em Direito.

<sup>2</sup> Em sentido oposto, CAETANO, *op. cit.*, ps. 171 e 207, sustentando a existência de funções não jurídicas do Estado, porque “não contém em si mesma criação nem execução de Direito positivo; “função política do Estado, caracterizada por ser anterior ou superior ao Direito positivo, já que por via dela se definem ou impõem orientações”; “é inegável que no Estado se praticam actos que são anteriores às formas jurídicas ou independentes de-

pública das funções prosseguidas pelo Estado.

Em segundo lugar, atenta a natureza dos próprios actos em que aquelas se traduzem.

Em terceiro lugar, observada a expressa caracterização deste acto como vinculativo para todos os membros do Governo (*idem*, art. 189º).

Ou seja, obrigatório para os respectivos destinatários, e adstringente, inclusive, para o seu próprio autor, o Primeiro-Ministro.

Um Primeiro-Ministro que, nesse conspecto, se auto-limita quer frente à Assembleia da República, quer face aos seus Vice-Primeiro-Ministro e Ministros.

Efectivamente, ao incumprimento do programa do Governo não correspondem apenas sanções fáctico-políticas, designadamente, do foro eleitoral.

Dele decorrem, também, verdadeiras sanções de natureza jurídica<sup>3</sup>, constitucionalmente prescritas.

Em sede endo-governativa, traduzidas na susceptibilidade de proposta do Primeiro-Ministro ao Presidente da República de demissão do Vice-Primeiro-Ministro ou do Ministro incumpridores (arts. 191º, nº 2, e 186º, nº 2, Constituição)

Em sede hetero-governativa, consubstanciadas na possibilidade de censura, ou de votação negativa da confiança, ao Governo e ao Primeiro-Ministro pela Assembleia da República (*idem*, art. 195º, nº 1, als. f) e e), Constituição).

Ou, num limite último, na virtual demissão do Primeiro-Ministro e do seu Governo pelo Presidente da República, com fundamento em irregular funcionamento das instituições (*idem*, nº 2).

Efectivamente, o incumprimento manifesto, gravoso, reiterado, sistemático, do programa do Governo, consubstancia a violação de um pressuposto elementar do Estado democrático, o da correspondência entre a vontade eleitoralmente expressa pelo Soberano e a superveniente acção política dos seus delegados representativos (arts. 1º e 2º, Constituição).

Mais: atenta a natureza funcional dessa faculdade de controlo político (*idem*, art. 120º), o Presidente da República encontra-se juridicamente adstrito a fazê-lo, não lhe sendo constitucionalmente permitido escolher entre demitir ou não demitir o Primeiro-Ministro e o Governo.

**II - O programa do Governo configura-se como acto de estrutura normativa.**

Ou seja, dotado de generalidade, abstracção, imperatividade e bilateralidade.

Aliás, como acto de estrutura reforçadamente normativa, considerando que nele se acumulam quer um grau elevado de generalidade, quer um elevado grau

---

las”; e DOGLIANI, *op. cit.*, p. 84: “antes e além das funções públicas constitucionalmente consagradas existe uma realidade do Estado que se exprime através de uma actividade de direcção política, que é conhecida e regulada pelo Direito, mas que é autónoma e não redutível às normas que disciplinam o exercício formal das competências tradicionais”.

<sup>3</sup> No mesmo sentido, FERNANDEZ, *op. cit.*, p. 136.

de abstracção (art. 188º, 1ª parte, Constituição)<sup>4</sup>.

É certo que a observada normatividade reveste uma natureza matricialmente programática<sup>5</sup>.

Porém, semelhante natureza não prejudica nem a sua juridicidade, nem o jaez normativo dos respectivos conteúdos, do mesmo modo que os não prejudica o carácter programático das próprias normas constitucionais.

E a analogia entre programa do Governo e a Lei Fundamental é tanto maior quanto o programa de Governo assume como finalidade essencial, precisamente, dar cumprimento à Constituição.

Melhor: assume como escopo essencial a implementação das normas programáticas ou não exequíveis por si próprias patentes nessa Constituição<sup>6</sup>.

### III – O programa do Governo emerge como acto da função política.

Emerge como acto da função constituída nuclear do Estado, antecedendo e primando, necessariamente, sobre a totalidade dos actos das funções administrativa e jurisdicional.

Emerge como acto intrinsecamente inovador, como acto de escolha primária, de decisão liminar, relativamente à generalidade do devir colectivo nacional<sup>7</sup>.

Não obstante, encontra-se vinculado à escrupulosa observância das opções populares soberanas que o antecedem e das quais surge como mera inferência subsuntiva.

Mais: exactamente por se integrar numa função constituída - embora a primeira entre as funções constituídas - o programa do Governo recorta-se como acto parcialmente vinculado.

Na verdade, a função política encontra-se hierarquicamente subordinada às funções constitucionais, tanto originárias como derivadas.

Isto é, a função política, o programa de Governo, situa-se num patamar dependente do programa de Estado que o antecede<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Diversamente, CANOTILHO, *Constituição dirigente...*, p. 469: o Programa do Governo “não assume carácter casuístico e constitui, em geral, uma previsão abstracta em relação à sua concretização através de directivas”.

<sup>5</sup> Havendo mesmo quem, em razão dessa densificação limitada e exequibilidade mínima, se refira a um seu “carácter difuso necessário”; assim, CALVO, *op. cit.*, p. 274.

<sup>6</sup> Em sentido próximo, CALVO, *op. cit.*, p. 278: designando os correspondentes pactos de coligação por “Programa de Estado”.

<sup>7</sup> Próximo, PEREIRA, *op. cit.*, p. 657: “governar é dar impulsão à vida pública, tomar iniciativas, preparar leis, nomear, demitir, punir. Agir, sobretudo”.

<sup>8</sup> No mesmo sentido, CANOTILHO, MOREIRA, *op. cit.*, p. 414: a função política “pressupõe iniciativa e liberdade de acção, mas não é juridicamente desvinculada: a direcção política da maioria deve conformar a sua acção segundo o princípio da constitucionalidade”.

Programa que constitui não apenas um limite negativo à respectiva actuação, mas igualmente - ou sobretudo - um fundamento positivo dessa mesma actuação<sup>9</sup>.

**IV** - O programa do Governo apresenta-se como acto de direcção política.

Efectivamente, a função política do Estado não se revela homogénea, comportando três distintas dimensões.

A primeira, traduz-se no impulso motorizador, na decisão essencial, consubstanciando a função política de direcção.

A segunda plasma-se - nos casos em que se revele necessário à implementação da direcção política - na formalização dessa direcção antecedente, revelando a função política de legislação.

A terceira desentranha-se na garantia da direcção e da legislação políticas, ou da adequação política da segunda à primeira, conformando a função política de controlo.

O que significa que a função política de direcção emerge como pressuposto e fundamento principal de toda a remanescente acção constituída do Estado e se destaca, simultaneamente, como padrão de todas as restantes funções.

Ora, o Programa do Governo assume como finalidade intrínseca, precisamente, imprimir à acção do Estado essa primeira direcção política.

**V** - O programa do Governo desenha-se como acto de direcção política objectiva.

Importa, com efeito, distinguir entre direcção política objectiva e direcção política subjectiva.

A objectiva consubstancia-se em escolhas programáticas, em políticas públicas.

A subjectiva reflecte-se na selecção das pessoas que procederão à correspondente implementação.

No respectivo desenvolvimento, a direcção política objectiva apresenta cinco dimensões sequenciais.

A primeira consiste na identificação dos fins do Estado, através da interpretação e integração dos fins constitucionais<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Próximo, embora referindo-se apenas a um segmento da função política, CANOTILHO, *Constituição dirigente...*, p. 479: "a lei, no Estado democrático-constitucional, não é um acto livre da Constituição, mas uma actividade positiva e negativamente determinada pela lei fundamental. Isto significa que uma *teoria de limites* ou uma *teoria de autorização* são insuficientes para explicar a heteronomia vinculativa, positiva e negativa, das normas constitucionais".

<sup>10</sup> Em sentido oposto, SPADARO, *op. cit.*, p. 296: a Constituição é "um sistema de limites jurídicos fundamentais".

<sup>11</sup> No mesmo sentido, CRISAFULLI, *cit. in* MANNINO, *op. cit.*, ps. 52 e 87: "predetermi-

A segunda consubstancia-se na priorização desses mesmos fins do Estado, em ordem à consequente fixação e hierarquização de objectivos<sup>12</sup>.

A terceira integra a respectiva temporização, mediante programação e calendarização implementativas<sup>13 14</sup>.

A quarta contende com a definição instrumental, embora ainda política e consequentemente global, da metodologia e dos meios adequados à prossecução de tais fins.

A quinta - e última - traduz-se na própria decisão directiva em sentido estrito, decisão que constitui o acto terminal e externo de direcção política objectiva<sup>15 16</sup>.

No caso vertente - e, simultaneamente, mais paradigmático - o programa do Governo.

---

nação dos fins últimos e mais gerais"; "quem diz direcção diz necessariamente também fins"; e ROLLA, *op. cit.*, p. 391: "actividade de primeira interpretação das prescrições teleológicas contidas na Constituição, tendo como fins garantir um desenvolvimento unitário das diversas funções estatais e adequar o *indirizzo* das forças operantes no sistema à progressiva realização dos fins gerais contidos na Constituição".

<sup>12</sup> No mesmo sentido, DOGLIANI, *op. cit.*, p. 211: "o *indirizzo* consiste em determinar os fins e os objectivos do Estado"; e LAVAGNA, *op. cit.*, p. 761: actividade "caracterizada pelo facto de se dirigir à individualização e graduação dos fins públicos (...) livremente valoráveis, dentro dos limites introduzidos na Constituição".

<sup>13</sup> No mesmo sentido, CIARLO, *op. cit.*, p. 59: "decisão sobre *quando* e *como* devem ser actuados".

<sup>14</sup> Próximo, SCHNEIDER, *op. cit.*, p. 350, mas autonomizando este segmento como função, a "função prospectiva".

<sup>15</sup> Próximo, CAETANO, *op. cit.*, p. 172: "assegurar a unidade e coesão nacionais, definir os ideais colectivos, escolher os objectivos concretos a realizar em cada época e os meios a empregar"; CANOTILHO, *Constituição dirigente...*, p. 178, e *Direito Constitucional...*, p. 566: "tarefa global de planificação, fixação e execução dos fins constitucionais normativizados"; "conformação dos objectivos político-constitucionais mais importantes e a escolha dos meios ou instrumentos idóneos e oportunos para os prosseguir (...). A *direcção* ou *decisão* política assume-se, pois, com uma natureza normativa"; e ESTEBAN, GUERRA, *op. cit.*, p. 243: "concepção e impulsão da política económica e social", "elaboração de objectivos" e "articulação das medidas necessárias para os alcançar".

<sup>16</sup> Em sentido oposto, MARTINES, *Indirizzo politico*, p. 142, e *Diritto Costituzionale*, p. 430: "individualização dos fins" (*momento teleológico*), "funcionalização da vontade e predisposição de meios materiais" (*momento instrumental*) "obtenção dos fins" (*momento de execução*); "determinação", "predisposição dos meios" e "execução"; FERNANDEZ, *op. cit.*, p. 144: "programação, direcção e execução da política do Estado"; e DOGLIANI, *op. cit.*, p. 199: "a escolha e a determinação dos fins não é fase logicamente necessária e ineliminável, mas praticamente amalgamada e integrada no exercício das funções (legislativa ou executiva, nos seus vários aspectos) da qual resulta institucionalmente inseparável".

**VI** - O programa do Governo recorta-se como acto de dupla direcção política objectiva.

De um lado, de direcção política objectiva do próprio órgão complexo Governo.

De outro lado, atenta a supremacia da função directiva deste último sobre todas as remanescentes, de direcção política objectiva do próprio Estado.

O que significa que, mais do que como um acto de direcção política, o programa do Governo se ergue como o acto medular dessa direcção política.

E que, analogamente, não se inscreve apenas na direcção da política geral do Governo (art. 201º, nº 1, al. a), Constituição), erguendo-se, na verdade, como o acto nuclear de semelhante política geral<sup>17</sup>.

**VII** - O Programa do Governo flui directamente do programa eleitoral.

Isto é, resulta directamente - e, democraticamente, não pode deixar de resultar directamente - da escolha sufragada pelo Soberano.

Com efeito, seria abstruso que o Primeiro-Ministro e o Governo fossem vinculadamente escolhidos em função dos resultados eleitorais (art. 187º, *maxime*, nº 1)) e que, ao mesmo tempo, inexistisse qualquer correspondência entre a decisão substantiva popular e o programa do Governo.

O programa eleitoral afirma-se, pois, como um programa directo, como um programa imediato do Governo.

Como um programa que é posteriormente transposto e mediatizado em programa representativo desse Governo.

Assim, no caso de este órgão ser composto por uma única formação partidária, a correspondência entre programa eleitoral e programa de Governo deve apresentar-se integral.

No caso de albergar mais de que um partido, o respectivo programa do Governo deve consubstanciar-se numa fusão dos vários programas eleitorais, nunca em novas propostas, ou, menos ainda, na antítese das sufragadas eleitoralmente.

**VIII** - O programa do Governo destaca-se como expressão primeira da direcção da política geral do Governo constitucionalmente deferida ao Primeiro-Ministro (art. 201º, nº 1, al. a), Constituição).

Dentro da direcção da política geral do Governo, a direcção política objectiva singular do Primeiro-Ministro revela-se a direcção mais nuclear,

---

<sup>17</sup> No mesmo sentido, RUGGERI, *op. cit.*, p. 333: o Programa do Governo recorta-se como “manifestação primeira e quadro primeiro da (...) política governativa”; e CANOTILHO, MOREIRA, *op. cit.*, p. 439: o Programa do Governo é o “parâmetro imediato de toda a actividade governamental (legislativa ou não legislativa)”.

consubstanciando-se, exactamente, na elaboração desse Programa do Governo.

A elaboração do acto analisando compete exclusivamente ao Primeiro-Ministro, enquadrando-se na respectiva reserva absoluta de direcção política essencial (*idem*).

**IX** - Em primeiro lugar, o programa do Governo insere-se nessa reserva político-directiva do Primeiro-Ministro porque a Constituição o não inclui entre os actos cuja aprovação se encontra distribuída ao órgão Conselho de Ministros (art. 200º, nº 1, *a contrario*, Constituição).

Acresce que, ao contrário do que se verifica com o Primeiro-Ministro, órgão de direcção política genérico, o Conselho de Ministros se recorta constitucionalmente como órgão dotado apenas de funções de atribuição.

Isto é, dotado apenas das funções que a Constituição - ou, porventura, o acto legislativo ordinário - expressamente prescreve.

**X** - Em segundo lugar, a elaboração do programa do Governo emerge juridicamente reservada ao Primeiro-Ministro porque a Lei Fundamental prevê que os membros do Governo se encontram vinculados ao programa do Governo e às deliberações tomadas em Conselho de Ministros (art. 189º).

Ora, se a esse Conselho de Ministros coubesse a aprovação do acto, o preceito estatuiria, apenas, que os membros do Governo estariam vinculados às deliberações do Conselho de Ministros, deliberações entre as quais se incluiria o programa do Governo.

Ou, alternativamente, determinaria que esses membros do Governo estariam vinculados ao programa do Governo e às remanescentes deliberações tomadas em Conselho de Ministros.

**XI** - Em terceiro lugar, o modo de articulação funcional constitucionalmente previsto entre, por um lado, o Primeiro-Ministro, e, por outro, o Vice-Primeiro-Ministro e os Ministros, demonstra também a atribuição àquele da competência para a elaboração do programa do Governo.

De facto, o Vice-Primeiro-Ministro e os Ministros são politicamente responsáveis perante o Primeiro-Ministro (art. 191º, nº 2, Constituição).

Ora, esse tipo de responsabilidade implica a existência de confiança política naqueles por parte deste último.

E, por seu turno, semelhante confiança política postula a existência de uma direcção política prévia que lhe sirva de suporte objectivo.

Desse modo, o programa do Governo tem necessariamente de emergir num momento anterior à referida manifestação da confiança do Primeiro-Ministro no Vice-Primeiro-Ministro e nos Ministros.



Manifestação que apenas se verifica ao tempo das respectivas propostas de nomeação pelo Chefe do Estado (art. 187º, nº 2, Constituição).

Mais: manifestação que ocorre de forma sempre desfasada da desses outros membros do Governo, em razão da inadmissibilidade constitucional do recurso à figura da indigitação<sup>18</sup>.

Acresce ainda que, fazer intervir o Vice-Primeiro-Ministro e os Ministros na elaboração do programa do Governo seria presumir uma aceitação dos respectivos cargos sem conhecimento prévio da direcção essencial a imprimir.

Significaria, noutras palavras, admitir uma aceitação em branco desses mesmos cargos.

Acresce que, sem esse enquadramento objectivo-programático da respectiva direcção, a própria responsabilidade política endo-governativa do Vice-Primeiro-Ministro e dos Ministros se converteria numa responsabilidade carente de qualquer conteúdo.

Ou seja, uma responsabilidade accionável arbitrariamente - ou mesmo despoticamente - pelo Primeiro-Ministro, já que não conheceria o limite objectivo do cumprimento ou do incumprimento do programa do Governo por parte desses membros do Governo.

**XII** - Em quarto lugar, a competência para a elaboração do programa de Governo compete ao Primeiro-Ministro porque, num sistema de governo governamental e imediato, como o sistema português<sup>19</sup>, semelhante acto estadual tem necessariamente por antecedente pré-estadual o programa eleitoral.

O que significa que através desse programa os cidadãos são chamados a pronunciar-se sobre uma pré-direcção política, traduzindo o mesmo a existência de substancialidade e de fundamentação da decisão popular<sup>20</sup>.

Ora, tipicamente, o programa eleitoral não é determinado pelo partido que corporiza a solução de Governo, mas elaborado, singularmente, pelo próprio líder de tal partido.

Ademais, esse programa é ele próprio submetido a sufrágio partidário, em simultaneidade com a eleição, hoje usualmente directa, do líder do partido e futuro candidato ao cargo de Primeiro-Ministro.

Nesse contexto, se o líder partidário elabora solitariamente esse programa ou se, no mínimo, dirige a respectiva elaboração, nenhum sentido teria que, uma vez nomeado Primeiro-Ministro, procedesse de modo distinto, precisamente na fase teleológica e mais primária da direcção política do Estado.

---

<sup>18</sup> Nesse sentido, RODRIGUES, *O Primeiro-Ministro...*, ps. 288, ss.

<sup>19</sup> *Idem*.

<sup>20</sup> "A ruptura desse nexos chocaria com a lógica interna do sistema democrático-eleitoral"; assim, CALVO, *op. cit.*, p. 279.

Nenhum sentido teria que a tradução, a formalização, ou mesmo o puro decalque do programa eleitoral em programa do Governo tivesse autor diverso do do contrato eleitoral pré-estadual.

Acresce que, se nesse procedimento interno partidário o líder pode ser acompanhado por um grupo específico, não existe uma correspondência necessária - nem mesmo tendencial - entre a composição de semelhante grupo e a composição do Governo ou a do Conselho de Ministros.

E, menos ainda, se verifica uma correspondência entre as funções de cada um dos seus membros e as funções que virtualmente desempenharão no órgão de Estado, mesmo nos casos em que existe um formal Governo-sombra.

Logo, no procedimento de designação imediata popular, só o líder partidário é efectivamente sufragado.

Melhor: apenas o líder do partido beneficia de uma legitimidade popular inequívoca, porque só ele é sufragado pessoalmente - embora não directamente - para um cargo determinado.

Acresce, por fim, que à intrínseca genericidade do programa eleitoral corresponde basicamente a genericidade das funções do Primeiro-Ministro, *maxime* a direcção da política geral do Governo.

E não a sectorialidade, para mais de ordem tendencialmente administrativa, das funções atribuídas aos Ministros.

Dir-se-à que essa predeterminação do programa do Governo pelo programa eleitoral reduz a saliência do primeiro.

Mas semelhante conclusão não é inteiramente exacta.

Desde logo, porque os programas eleitorais não possuem relevância jurídico-pública<sup>21</sup>, já que não são produzidos por órgãos do Estado mas por órgãos de sujeitos de direito privado.

Depois, porque se o programa do Governo revela sobretudo a transposição da direcção partidária para a direcção do Estado, facto é que também o programa do Governo se constitui num primeiro momento de definição da estratégia eleitoral a adoptar durante a totalidade da legislatura.

Ou seja, o programa do Governo constitui-se no acto de direcção política que determina na sua essência o programa eleitoral subsequente do mesmo partido, ou que serve de base ao contraditório trazido pelos programas eleitorais dos partidos de oposição ao Governo.

Mas, se o programa do Governo deriva do programa eleitoral que o antecede, a direcção política do Governo durante essa legislatura é também mais tarde sufragada - ou quiçá dessufragada - através do subsequente programa eleitoral.

---

<sup>21</sup> Diferentemente, USERA, *op. cit.*, p. 133: os programas eleitorais consubstanciam um “momento pré-jurídico e não apenas político, já que a acção dos partidos, cujo reconhecimento jurídico se encontra consagrado, prepara e dirige uma decisão do Estado, que se cristaliza na incorporação de objectivos políticos, transformando-os em fins, também políticos, do Estado”.

Desse modo, e sem prejuízo das suas distintas naturezas jurídicas, a relação entre programa eleitoral e programa de Governo constrói-se não como relação unilateral de causa-efeito mas como genuína relação bilateral, ou, até, como relação circular e permanente que a ambos engloba.

**XIII** - Em quinto lugar, a elaboração do programa do Governo surge constitucionalmente reservada ao Primeiro-Ministro porque nela se afirma que o mesmo é submetido à apreciação da Assembleia da República através de uma declaração daquele (art. 192º, nº 1), excluindo-se, assim, taxativamente, a intervenção de quaisquer outros membros do Governo.

Ora, semelhante solução apenas se perfila compatível com a elaboração singular do programa pelo Primeiro-Ministro e nunca pelo Conselho de Ministros.

Melhor: somente se revela compatível com uma coincidência entre a autoria do Programa e a responsabilidade política pela mesma.

**XIV** - Em sexto lugar - embora numa óptica diversa - a atribuição da competência para a elaboração do programa do Governo ao Primeiro-Ministro resulta ainda da detenção da responsabilidade pela política geral do Governo.

Efectivamente, não pode o órgão que assume a responsabilidade pela mencionada direcção política ser diverso daquele que a determina.

O que implica que, caso o Primeiro-Ministro, após a nomeação presidencial, mas antes da apresentação perante a Assembleia da República, constate uma não adesão de outro membro do Governo à direcção vertida nesse programa, a única solução exequível seja a imediata proposta ao Presidente da República da respectiva substituição.

**XV** - Não obstante, a elaboração do programa do Governo pelo Primeiro-Ministro recorta-se como uma manifestação diferenciada das remanescentes valências directivas, atenta a natureza essencialmente projectiva da política geral que nele se encerra.

Efectivamente, ao contrário do que se constata em relação à generalidade dos actos de directivos políticos, a produção plena dos respectivos efeitos encontra-se dependente de condição suspensiva, considerando que o Governo se assume como simples Governo de gestão antes da respectiva apreciação pela Assembleia da República (art. 186º, nº 5, Constituição).

Com efeito, se a designação do Primeiro-Ministro ocorre em momento anterior ao da dos restantes titulares do órgão, e se, conseqüentemente, inicia as respectivas funções antes destes, o Primeiro-Ministro, mesmo se já nomeado, é também, por maioria de razão, um mero órgão de gestão, um mero Primeiro-Ministro de gestão.

Ora, o programa do Governo não pode, pela sua intrínseca relevância jurídico-política, ser qualificado como acto de gestão (*idem*).

Nem pode conceber-se como acto estritamente necessário ao assegurar da gestão dos negócios públicos (*idem*).

Nesse conspecto, tem de entender-se que a elaboração do Programa do Governo configura, para o Primeiro-Ministro - como configuraria mesmo que a competência fosse do Conselho de Ministros - a prática de um acto de direcção política sujeito a condição suspensiva.

Condição suspensiva que se traduz na verificação de não desconfiança por parte da Assembleia da República, mas que, em razão dessa natureza negativa, não exprime uma partilha de direcção política entre os dois órgãos de soberania.

**XVI** - O principal acto de direcção política do Estado emana, pois, singularmente, do Primeiro-Ministro.

Não de uma mera proposta desse Primeiro-Ministro ao Conselho de Ministros, ou, menos ainda, do próprio Conselho de Ministros.

Mas ainda que se entendesse que a aprovação do mesmo deveria ter lugar em Conselho de Ministros, o acto *sub judice* revelaria sempre uma natureza complexa desigual.

Efectivamente, o impulso básico em ordem à produção do mesmo teria sempre origem no Primeiro-Ministro, atenta a sua natureza funcional intrinsecamente política e não administrativa, em confronto com a do Vice-Primeiro-Ministro ou dos Ministros<sup>22 23 24</sup>.

Sem embargo, num Estado moderno, a extensão e a densidade da tarefa sugere a partilha da respectiva produção material.

Partilha não - ou não necessariamente - com os futuros titulares do Governo, mas com aqueles que formam - ou formarão subseqüentemente - o seu próprio

---

<sup>22</sup> Próximo, mesmo em Itália, RUGGERI, *op. cit.*, p. 382: a competência é do Conselho de Ministros mas depende “de proposta juridicamente reservada ao *Premier* e essencialmente vinculante para os outros membros do Governo”; se aos Ministros não é permitido “tocar o núcleo conceptual e político do projecto presidencial, é-lhes todavia consentido especificar e corrigir (...) o texto”; e CALANDRA, *op. cit.*, p. 76: o Primeiro-Ministro “é formalmente assistido pelo Governo”.

<sup>23</sup> Diversamente, e mesmo em Itália, RESCIGNO, *op. cit.*, p. 417: se a competência é formalmente do Conselho de Ministros, trata-se todavia de “um documento escrito pelo Primeiro-Ministro”.

<sup>24</sup> Em sentido oposto, CANOTILHO, MOREIRA, *op. cit.*, ps. 440 e 438: “tudo indica que o Programa deve ser aprovado em Conselho de Ministros”. “O Programa é elaborado e aprovado pelo Governo”, mesmo se “as ideias fundamentais têm de estar adquiridas ou pressupostas aquando da nomeação do Primeiro-Ministro e da formação do elenco governamental”; mais: “nada impede que o Presidente da República seja consultado ou se pronuncie por iniciativa própria sobre ele”.

Gabinete.

Isto é, com a burocracia política da confiança pessoal do Primeiro-Ministro.

**XVII** – Igualmente, quanto mais detalhado se configura o programa do Governo mais intensa se revela a correspondente direcção política do Primeiro-Ministro

E mais circunscrita se torna, no plano endo-governativo, a direcção do Conselho de Ministros e das respectivas linhas gerais da política governamental (art. 200º, nº 1, al. a), 1ª parte, Constituição).

E mais mitigada se apresenta, em sede hetero-governativa, a remanescente direcção política da Assembleia da República (*idem*, art. 161º).

Contudo, o primeiro acto de direcção da política geral objectiva do Governo é insusceptível de normar substantivamente todas as questões atinentes à acção governamental, implicando semelhante acção uma direcção política complementar.

Desde logo, sob a forma de integração autêntica, pelo Primeiro-Ministro, do seu Programa do Governo (*idem*, art. 201º, nº 1, als. a e b)).

Designadamente, aquando da respectiva apresentação perante a Assembleia da República, apresentação cuja competência lhe cabe (*idem*, art. 192º), e, bem assim, durante as supervenientes discussão e apreciação.

Depois, através da integração do programa do Governo por nova direcção política normativa complementar avulsa, produzida quer pelo Conselho de Ministros, quer pelo mesmo Primeiro-Ministro (*idem*, arts. 200º, nº 1, e 201º, nº 1, al. a)).

**XVIII** – Subsequentemente, o programa do Governo é submetido a apreciação da Assembleia da República (art. 192º, Constituição).

Apreciação que se destaca como o primeiro acto de controlo político parlamentar desse primeiro acto de direcção política objectiva governamental.

E não como o último acto do seu procedimento de formação, nem, por maioria de razão, como o derradeiro de definição ou de co-definição de semelhante direcção política<sup>25</sup>.

Efectivamente, o programa do Governo revela-se insusceptível de votação, aprovação ou alteração (art. 192º, Constituição), podendo, tão-somente, ser apreciado (*idem*, nº 1) e, eventualmente, rejeitado - pela maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções (*idem*, nº 4).

---

<sup>25</sup> Em sentido oposto, embora referindo-se a Espanha, SANCHEZ, *op. cit.*, p. 183: “se o objecto do controlo parlamentar é a actividade do órgão governamental, mal pode configurar-se a outorga de confiança como acto de controlo, sendo certo que tal actividade não existe”.

O que significa, em rigor, que apenas a rejeição pela Assembleia da República se configura como acto juridicamente relevante<sup>26</sup>.

E significa, também, que a mencionada rejeição assume inequívoca natureza de controlo político<sup>27</sup>.

De controlo político da direcção política objectiva que o programa do Governo corporiza, e da adequação do mesmo ao programa eleitoral que o fundamenta.

Assim, tacitamente, ao apreciar e ao não rejeitar o programa do Governo, a Assembleia da República procede à sua própria limitação funcional.

Por um lado, à limitação da sua função política de direcção secundária e, inerentemente, à da função política legislativa que dela depende.

Por outro lado, à limitação da sua função de controlo, contratualizando os termos e o alcance da responsabilidade política do Governo e do Primeiro-Ministro.

Isto é, para a Assembleia da República, o programa do Governo traduz o parâmetro essencial da respectiva acção directiva e, outrossim, o padrão necessário da apreciação da superveniente acção do Governo ou, no limite, da respectiva censura.

**XIX** - No Reino Unido, sem embargo da relevância política historicamente atribuída aos eleitores e aos programas eleitorais - dos quais é, aliás, pioneiro<sup>28</sup> - inexistente, juridicamente, programa do Governo.

Consequentemente, nem a Câmara dos Comuns nem, por maioria de razão, a Câmara dos Lordes, têm qualquer intervenção nesta sede.

A entrada em funções do Governo depende, assim, tão-somente, de nomeação régia, em estrita obediência aos resultados eleitorais.

**XX** - Na Alemanha, o Chanceler é eleito, singularmente, pela Dieta Federal (art. 63º, § 1º, Constituição), não se prevendo a apresentação de um programa de Governo - nem, tão-pouco, de qualquer debate (*idem*).

---

<sup>26</sup> No mesmo sentido, CANOTILHO, MOREIRA, *op. cit.*, p. 344: “a apreciação em si mesma não reveste nenhuma forma, havendo moção apenas quando seja proposta a rejeição do Programa e ela seja aprovada”.

<sup>27</sup> Em sentido oposto, VITORINO, *op. cit.*, p. 376: “a apreciação do Programa do Governo prefigura-se como um acto de *orientação política*, na medida em que o debate a que dá lugar incide sobre as linhas de acção política do Governo contidas no respectivo Programa e a votação a que pode haver lugar no final (...) é corolário desse debate sobre o Programa”.

<sup>28</sup> Nesse sentido, CHARLOT, *op. cit.*, p. 124: em 1839, o então Primeiro-Ministro “Peel fez conhecer aos seus eleitores de Tamworth as grandes linhas da sua política, no famoso *Tamworth Manifesto*”.

Não obstante, encontra-se-lhe reservada, absolutamente, a superveniente fixação das designadas linhas gerais da política (*idem*, art. 65º), atinentes quer à política interna, quer à política externa<sup>29</sup>.

Fixação que encontra como único limite substantivo a insusceptibilidade de invasão da reserva de competência ministerial, também ela constitucionalmente prevista (*idem*)<sup>30</sup>.

**XXI** - Em Espanha, encontra-se prevista a figura do programa do Governo, incumbindo ao candidato indigitado a Presidente do Governo, exclusivamente, a respectiva feitura (art. 99º, nº 2, Constituição).

Esse programa de Governo<sup>31</sup> é obrigatoriamente apreciado e votado pelo Congresso dos Deputados (*idem*).

Se este, por maioria absoluta, outorgar a confiança ao virtual Presidente do Governo, e, inerentemente, ao acto examinando, o Monarca promove a sua nomeação (*idem*, nº 3), o mesmo se verificando no que tange aos remanescentes titulares governamentais.

**XXII** - Em França, a Constituição não se refere expressamente ao programa do Governo.

Todavia, a elaboração das principais directivas governamentais resulta da competência genérica atribuída ao Primeiro-Ministro (arts. 20º, e 21º, Constituição), embora com a colaboração, em matérias constitucionalmente delimitadas, do Presidente da República (*idem, maxime*, arts. 5º, 9º e 15º).

Consequentemente, o início de funções governamentais plenas não depende de qualquer intervenção, nem positiva, nem negativa, da Assembleia Nacional ou do Senado.

Aliás, o Primeiro-Ministro e os remanescentes titulares do Governo podem ser nomeados pelo Presidente da República num momento em que o Parlamento se não encontre, sequer, em funcionamento.

---

<sup>29</sup> No mesmo sentido, RIZZA, *Il Presidente...*, p. 171: as *richtlinien der politik* constituem-se na “decisão política primária”; e PITRUZZELLA, *op. cit.*, p. 224: “representam a decisão determinante sobre o *indirizzo* da acção do Governo”.

<sup>30</sup> No mesmo sentido, VIVIANI, *op. cit.*, p. 85: “as directivas do Chanceler devem ser de carácter geral e não podem colocar em causa, de modo algum, a autonomia dos Ministros nas questões da sua competência”. “O Chanceler não pode dar ordens e directivas precisas e minuciosas aos membros do Governo”; e RIZZA, *La Cancelleria...*, p. 401: “as directivas do Chanceler (...) não podem ignorar o Ministro, dirigindo-se imediatamente ao interior do Ministério, nem pode ser exercido nenhum poder de avocação”.

<sup>31</sup> Mesmo se “nada há que obrigue o candidato a ir para além da exposição de umas linhas gerais de actuação, ou a propor, desde logo, um Governo concreto, com listas de pessoas e de pastas a ocupar”, assim, CENDÓN, *op. cit.*, ps. 155 e 156.



**XXIII** - Em Itália, a determinação do programa do Governo incumbe ao órgão colegial Conselho de Ministros e não ao respectivo Presidente.

E exige a aprovação expressa - e separada - das duas Câmaras do Parlamento (art. 94º, § 1º), a Câmara dos Deputados e o Senado da República.

Mais: facticamente, as aludidas Câmaras parlamentares intervêm de forma positiva na respectiva elaboração, co-dirigindo politicamente o respectivo procedimento formativo<sup>32</sup>.

**XXIV** - O programa do Governo, no que se reporta ao conteúdo, “deve apresentar, com clareza, em todos os domínios, os objectivos a atingir e os meios a utilizar, indicando e fundamentando as opções que se colocarão, de modo a que seja possível estabelecer uma ordem de prioridades e a correspondente divisão de tarefas pelos departamentos competentes”<sup>33 34</sup>.

Não obstante, quer a expressão orientações políticas, quer a locução medidas (art. 188º, Constituição) - esta última já existente em 1976, embora precisando então a Constituição tratar-se de medidas políticas e legislativas e não de medidas administrativas (art. 191º, versão original) – surgem inexactas.

Quanto à primeira, porque o Primeiro-Ministro, à semelhança do próprio Conselho de Ministros, não se limita a orientar politicamente.

O Primeiro-Ministro, sobretudo, dirige politicamente (art. 201º, nº 1, als. a) e b))<sup>35</sup>.

Quanto à segunda, porque terão de ser excluídas tanto uma eventual natureza administrativa do programa do Governo, como uma sua possível natureza concreta.

No primeiro caso, dado que essas putativas medidas administrativas surgiriam antes da própria definição das linhas gerais da política governamental (art. 200º, nº 1, al. a), 1ª parte), Constituição).

Ou seja, porque surgiriam antes do aprofundamento político pelo Conselho de Ministros da direcção política do Primeiro-Ministro.

No segundo caso, uma vez que tais medidas concretas se antecipariam às próprias linhas gerais de execução dessa política a definir preliminarmente pelo Conselho de Ministros (*idem*, art. 200º, nº 1, al. a), 2ª parte).

Isto é, porque a concretização administrativa antecederia a própria determinação administrativa genérica<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Nesse sentido, CALANDRA, *op. cit.*, p. 81: a confiança tem como fim “não só (...) o controlo-garantia”, mas também uma “participação na fase teleológica do *indirizzo*”.

<sup>33</sup> GOMES, *op. cit.*, p. 80.

<sup>34</sup> Em sentido oposto, FRANCESCH, *op. cit.*, p. 45: “mera declaração de intenções genéricas”.

<sup>35</sup> Diversamente, CANOTILHO, MOREIRA, *op. cit.*, p. 439: orientações políticas são a “sua *filosofia* e os seus princípios, bem como os objectivos fundamentais”.

<sup>36</sup> Em sentido oposto, SANDULLI, *op. cit.*, p. 120: “a actividade de *alta administração* (...)”



Assim, e por contraponto com a direcção política, a locução examinanda reportar-se-à a medidas sectoriais, mesmo se “o programa deve abordar discriminadamente todas as áreas governamentais”<sup>37</sup>.

Tratar-se-à, afinal, neste segundo caso, daquilo que a Constituição, ao referir-se ainda à competências do Primeiro-Ministro, designa por orientação política (*idem*, art. 201º, nº 1, al. a)).

**XXV** - Do exame e confronto conteudísticos entre os dezanove programas de Governos constitucionais da III República portuguesa, revela-se possível extrair algumas sumárias conclusões.

Primeira: o linear e exponencial alargamento e aprofundamento dos respectivos conteúdos.

Segunda: a alternância acíclica entre uma organização transversal das temáticas, por áreas ou domínios, e uma construção rigidamente ministerial-departamental.

Terceira: a frequente contraposição entre o primado do diagnóstico e a imediata apresentação de objectivos genéricos ou, até, de medidas específicas a adoptar.

Quarta: a manifesta sobressaliência das questões económicas, ou económico-sociais, sobre as remanescentes e, designadamente, sobre as políticas *strictu sensu*.

Quinta: a progressiva metamorfose subjacente à passagem do Estado-produtor ao Estado-regulador.

Sexta: a crescente visibilidade do Poder Local e, mais recentemente, das Regiões Autónomas.

Sétima: a intensificação - algo surpreendente - da matriz político-ideológica.

Oitava: a actual impregnação pelo *marketing* político e, inclusive, nos casos de continuação do ciclo partidário, pela retro-propaganda.

## BIBLIOGRAFIA

Caetano, Marcello

*Manual de Ciência Política e de Direito Constitucional*, Coimbra, 6ª edição, 1983.

Calandra, Piero

*Il Governo della Repubblica*, Bolonha, 1986

---

é aquela (...) destinada a imprimir à acção administrativa discricionária os *indirizzos* de base (...), aquela que se exprime na parte do Programa do Governo respeitante à Administração Pública”.

<sup>37</sup> CANOTILHO, MOREIRA, *op. cit.*, p. 439.

- Calvo, José López  
*Organización y funcionamiento del Gobierno*, Madrid, 1996
- Canotilho, José Joaquim Gomes  
*Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 7ª edição, 2003  
*Constituição dirigente e vinculação do legislador. Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*, Coimbra, 1982
- Canotilho, José Joaquim Gomes; Moreira, Vital  
*Constituição da República portuguesa anotada*, Coimbra, V. II, 4ª edição, 2010
- Cendón, Antonio Bar  
*El Presidente del Gobierno en España*, Madrid, 1983
- Charlot, Monica  
*Le système politique britannique*, Paris, 1976
- Ciarlo, Pietro  
*Mitologie dell' indirizzo politico e identità partitica*, Nápoles, 1988
- Cuocolo, Fausto  
*Programma di Governo, indirizzo politico, mozione motivada di fiducia*. In: In onore di Vezio Crisafulli: scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto, Pádua, 1985
- Dogliani, Mario  
*Indirizzo político. Riflessioni su regole e regolarità nel Diritto Costituzionale*, Nápoles, 1985
- Esteban, Jorge de; Guerra, Luis López  
*El regimen constitucional español*, Vols. I e II, Barcelona, 1980
- Fernandez, Javier  
*El Gobierno en acción. Elementos para una configuración jurídica de la acción gubernamental*, Madrid, 1995
- Francesch, Juan Luis Pérez  
*El Gobierno*, Madrid, 1994
- Gomes, João de Salis  
*Breve reflexão sobre o problema da coordenação interministerial*, Revista de Ciência Política, n.º 4, 1986
- Lavagna, Carlo  
*Brevi annotazioni in tema di ingovernabilità*. In: Scritti in onore di Egidio Tosato, V. III, Milão, 1984
- Mannino, Armando  
*Indirizzo político e fiducia nei rapporti tra Governo e Parlamento*, Milão, 1973
- Martines, Temistocle  
*Diritto Costituzionale*, Milão, 4ª edição, 1986  
*Indirizzo político*. In: Enciclopedia del Diritto, XXI, 1971
- Martinez, Elipe León  
*Parlamento y dirección política, impulso y colaboración Navarra*, 2007
- Miranda, Jorge  
*O programa do Governo*. In: Estudos sobre a Constituição, V. I, Lisboa, 1977

Muniz, Juan Nicolás

*Programa político e legislativo del Gobierno, actos de coalición y contrato de legislatura.* In: Documentación Administrativa, n° 188, 1980 Paladin, Livio  
*Governo italiano.* In: Enciclopedia del Diritto, V. XIX, 1969

Pereira, André Gonçalves

*O semi-presidencialismo em Portugal,* Lisboa, 1984

Pitruzzella, Giovanni

*Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo,* Pádua, 1986

Rescigno, Guisepppe Ugo

*Corso di Diritto Pubblico,* Bolonha, 3ª edição, 1990

Rizza, Giovanni

*La Cancelleria nel sistema di governo della Repubblica Federale tedesca.* In: Costituzione e struttura del Governo. L'organizzazione del Governo negli Stati di democrazia parlamentare (dir. Enrico Spagna-Musso), Pádua, 1982

*Il Presidente del Consiglio dei Ministri,* Nápoles, 1970

Rodrigues, L. Barbosa

*O Primeiro-Ministro no sistema de governo governamental primo-ministerial português,* Lisboa, 2012

*Sistemas políticos europeus comparados,* Porto, 2011

Rolla, Giancarlo

*Il Consiglio dei Ministri tra modello costituzionale e prassi.* In: Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto in onore di Vezio Crisafulli, V. II, Pádua, 1985

Ruggeri, Antonio

*Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana,* Milão, 1981

Russo, Alberto

*Programma di Governo e regime parlamentare,* Milão, 1984

Sánchez, Miguel Revenga

*La formación del Gobierno en la Constitución española de 1978,* Madrid, 1985

Sandulli, Aldo

*Governo e amministrazione.* In: Studi in memoria di Carlo Esposito, V. I, Pádua, 1972

Schneider, Hans Peter

*El Gobierno como parte del poder ejecutivo en la Republica Federal de Alemania.* In: El Gobierno en la Constitución española y en los estatutos de autonomía, Barcelona, 1985

Spadaro, Antonino

*Indirizzo politico e sovranità. Dal problema dell' "effectività" della democrazia (la lezione di Martines) a quello dei "limiti" alla democrazia (la lezione della storia).* In: Indirizzo politico e Costituzione. A quarent'anni dal contributo di Temistocle Martines, Milão, 1998

Usera, Raul Canosa

*La actividad de orientación política. Su relevância constitucional*, Revista de Estudios Políticos, nº 67, 1990

Vitorino, António

*O controlo parlamentar dos actos do Governo*. In: Portugal – O sistema político e constitucional, 1974-1987 (coord. Baptista Coelho), Lisboa, 1989

Viviani, Maria Paola

*La Presidenza del Consiglio dei Ministri in alcuni Stati dell'Europe occidentale ed in Italia*, Milão, 1970

## **ANEXO**

### **(Índices dos Programas dos Governos Constitucionais)**

#### *I Governo Constitucional*

##### **I - Introdução**

##### **II - Enquadramento político-constitucional**

##### **III - Objectivos e políticas do Governo**

A) Construir o Estado democrático

B) Planear e reorganizar a economia

C) Assegurar a estabilização financeira indispensável à recuperação económica

D) Consolidar as estruturas produtivas, combater o desemprego e expandir a produção

E) Promover uma maior justiça na distribuição dos rendimentos

F) Responder às necessidades básicas da população e promover a qualidade de vida

G) Afirmar uma política de independência nacional e de cooperação internacional a favor da paz

##### **IV - Considerações finais**

#### *II Governo Constitucional*

##### **I – Introdução**

##### **II – Enquadramento político-constitucional e pressupostos políticos**

##### **III – Objectivos e políticas do Governo**

##### **A) Consolidar o Estado democrático**

1 — Organização e funcionamento do Governo

2 — Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira

3 — Poder local

4 — Reforma administrativa

5 — Comunicação social

6 — Garantia da igualdade perante a lei

7 — Condição feminina

**B) Organização da economia**

- 1 — Introdução
- 2 — O papel do Plano e do mercado na regulação da economia
- 3 — Dinamização e racionalização do sector empresarial do Estado
- 4 — Estímulo ao sector privado
- 5 — Apoio ao sector da propriedade social, designadamente ao sector cooperativo
- 6 — Promoção e enquadramento do investimento estrangeiro

**C) Programa económico de estabilização para 1978**

- 1 — Introdução, justificação e objectivos
- 2 — Política de balança de pagamentos
- 3 — Política orçamental
- 4 — Política monetária e financeira
- 5 — Política de combate à inflação e política de rendimentos
- 6 — Compatibilização do programa de estabilização com as perspectivas da política social e da política de desenvolvimento a médio prazo

**D) Política de desenvolvimento económico e social a médio prazo**

- 1 — Adesão às comunidades europeias
- 2 — Estratégia do desenvolvimento
- 3 — Política de orientação do investimento
- 4 — Desenvolvimento regional

**E) Políticas sectoriais**

- 1 — Introdução
- 2 — Agricultura e pescas
- 3 — Indústria e energia
- 4 — Comércio e turismo
- 5 — Transportes e comunicações
- 6 — Trabalho, emprego e formação profissional

**F) Responder às necessidades básicas da população e promover a qualidade da vida**

- 1 — Justiça
- 2 — Administração interna
- 3 — Educação e cultura
- 4 — Segurança social e saúde (situação e determinantes da acção)
- 5 — Habitação, obras públicas e ambiente
- 6 — Desalojados
- 7 — Reabilitação de deficientes

**G) Política de independência nacional e de cooperação a favor da paz**

- 1 — Defesa nacional
- 2 — Política externa
- 3 — Cooperação com os países de expressão portuguesa
- 4 — Política de emigração

**IV – Considerações finais**

### ***III Governo Constitucional***

#### **I. Introdução**

#### **II. Principais objectivos da acção governativa**

1. Pressupostos e condicionantes
2. Grandes objectivos
  - 2.1. Políticos
  - 2.2. Económicos
  - 2.3. Sociais e Administrativos

#### **III. Política Económica Geral**

1. Orientações gerais
2. Política de balança de pagamentos
3. Política de combate à inflação
4. Política monetária e de crédito
5. Política orçamental
6. Política de investimentos
7. Política regional
8. Sector Empresarial de Estado
9. Sector privado
10. Adesão às Comunidades

#### **IV. Políticas Sectoriais**

1. Políticas sectoriais no domínio produtivo
  - 1.1. Agricultura e Pescas
  - 1.2. Indústria e Energia
  - 1.3. Comércio e Turismo
  - 1.4. Transportes e Comunicações
  - 1.5. Seguros
2. Políticas sectoriais no domínio social e administrativo
  - 2.1. Comunicação Social
  - 2.2. Trabalho
  - 2.3. Justiça
  - 2.4. Administração Interna
  - 2.5. Desalojados
  - 2.6. Educação e Cultura
  - 2.7. Segurança Social e Saúde
  - 2.8. Habitação, Obras Públicas e Ambiente
  - 2.9. Política de Reabilitação de Deficientes
3. Política de Defesa
4. Política externa
5. Macau

#### **V. Regiões Autónomas**

#### **VI. Administração Pública**

## *IV Governo Constitucional*

### **Introdução**

#### **I - Linhas Gerais da Acção Governativa**

#### **II - Política económico-social**

#### **III - Aspectos sectoriais**

##### **A. Matérias dependentes da Presidência do Conselho de Ministros**

1. Cultura
2. Cooperativismo
3. Desalojados
4. Condição Feminina
5. Reabilitação de deficientes
6. Combate à Droga
7. Relações com as Regiões Autónomas
8. Macau
9. Administração Pública

##### **B. Políticas departamentais**

1. Defesa Nacional
2. Finanças e Plano
3. Administração Interna
4. Justiça
5. Negócios Estrangeiros
6. Agricultura e Pescas
7. Indústria e Tecnologia
8. Comércio e Turismo
9. Trabalho
10. Educação e Investigação Científica
11. Assuntos Sociais
12. Transportes e Comunicações
13. Habitação e Obras públicas
14. Comunicação Social

## *V Governo Constitucional*

### **I. Referências políticas do V Governo Constitucional**

### **II. Perspectivas globais**

### **III. Objectivos por áreas de problemas**

1. Objectivos na área económica
2. Objectivos na área social
3. Objectivos na área cultural
4. Objectivos no domínio de segurança interna, da defesa nacional e da justiça
5. Objectivos no domínio das relações externas
6. Objectivos no domínio da gestão financeira

7. Objectivos no domínio da Administração Local
8. Objectivos no âmbito da Administração Pública

#### **IV. Medidas sectoriais**

Preâmbulo

1. Medidas na área económica
2. Medidas na área social
3. Medidas na área cultural
4. Medidas no âmbito de segurança interne e da justiça
5. Medidas no âmbito das relações externas
6. Medidas no âmbito de gestão financeira
7. Medidas no âmbito da Administração Local
8. Medidas no âmbito da Administração Pública

#### **V. Preparação das eleições intercalares**

### *VI Governo Constitucional*

#### **I. Organização do Estado democrático**

2. Reforma Administrativa
3. Administração Interna
4. Justiça
5. Negócios Estrangeiros
6. Defesa Nacional

#### **II. Política económica e social**

7. Política económica global
8. Agricultura e Pescas
9. Comércio e Turismo
10. Indústria e Energia
11. Habitação e Obras Públicas
12. Transportes e Comunicações
13. Trabalho
14. Assuntos Sociais

#### **III. Educação e qualidade de vida**

15. Educação e Ciência
16. Cultura
17. Comunicação Social
18. Ordenamento e Ambiente

### *VII Governo Constitucional*

Estabilidade democrática e modernização da sociedade

#### **Capítulo I - Grandes opções**

1. Política nacional
2. Política económica global



3. Integração europeia

**Capítulo II - Organização do Estado**

1. Reforma administrativa
2. Administração interna
3. Justiça
4. Negócios estrangeiros
5. Defesa nacional

**Capítulo III - Progresso económico e social**

1. Agricultura
2. Pescas
3. Comércio
4. Turismo
5. Indústria e energia
6. Habitação e obras públicas
7. Transportes e comunicações
8. Trabalho
9. Emprego

**Capítulo IV - Melhoria da qualidade de vida**

1. Educação e ciência
2. Assuntos sociais
3. Qualidade de vida
4. Cultura

*VIII Governo Constitucional*

**Introdução**

**Capítulo I - Construir o Estado de Direito democrático**

1. Reforma administrativa
2. Administração interna
3. Justiça
4. Regiões autónomas
5. Comunicação social
6. Negócios estrangeiros
7. Macau
8. Defesa nacional

**Capítulo II - Recuperar e desenvolver a economia**

1. Política económica global
2. Integração europeia
3. Agricultura
4. Comércio
5. Pescas
6. Indústria, energia e exportação
7. Turismo

### **Capítulo III - Promover o reformismo social**

1. Pressupostos de uma política reformista
2. Cultura e coordenação científica
3. Qualidade de vida
4. Habitação, obras públicas, transportes e comunicações
5. Educação
6. Assuntos sociais
7. Trabalho e emprego
8. Fomento cooperativo

### ***IX Governo Constitucional***

#### **I - Construção do Estado Democrático**

##### **A - Introdução**

##### **B - Principais orientações de carácter geral**

- 1 - Defesa nacional
- 2 - Administração interna e segurança
- 3 - Política externa
- 4 - Justiça
- 5 - Administração Pública e modernização administrativa
- 6 - Comunicação social
- 7 - Ciência e tecnologia

##### **II - Política de solidariedade social**

- 1 - Abrir o futuro à juventude
- 2 - A posição e o papel da mulher
- 3 - Cidadãos de terceira idade, não de terceira classe
- 4 - Política de reabilitação
- 5 - Fomento cooperativo

##### **III - Estabilização financeira e desenvolvimento económico**

- 1 - Orientação da política económica geral
- 2 - Integração europeia
- 3 - Políticas orçamental e fiscal
- 4 - Sector empresarial do Estado
- 5 - Política de investimentos e plano
- 6 - Política de rendimentos e preços
- 7 - Políticas monetária, financeira e cambial

##### **IV - Sector produtivo**

- 1 - Agricultura, florestas e alimentação
- 2 - Uma nova concepção dos problemas do mar
- 3 - Indústria e energia
- 4 - Comércio e turismo
- 5 - Equipamento social

##### **V - Sector social e cultural**

- 1 – Trabalho e segurança social
- 2 – Política de saúde
- 3 – Política de educação
- 4 – Política cultural
- 5 – Ordenamento do território e ambiente. Desportos. Defesa dos consumidores

### ***X Governo Constitucional***

#### **I – Organizar o Estado**

1. Defesa nacional
2. Segurança interna
3. Justiça
4. Poder local
5. Política externa
6. Modernização administrativa

#### **II – Desenvolver a economia**

1. Política económica global
2. Planeamento e desenvolvimento regional
3. Agricultura e pescas
4. Indústria e energia
5. Comércio
6. Transportes e comunicações
7. Turismo
8. Fomento cooperativo

#### **III – Promover o bem-estar social**

1. Trabalho, emprego e formação profissional
2. Construção e habitação
3. Saúde
4. Segurança social

#### **IV – Valorizar os recursos humanos**

1. Educação
2. Cultura
3. Comunicação social
4. Comunidades portuguesas
3. Juventude
4. Desporto

### ***XI Governo Constitucional***

#### **I - Organizar o Estado. Fortalecer a democracia**

- 1 – Defesa Nacional
- 2 – Justiça
- 3 – Administração interna

- Segurança Interna
- Legislação Eleitoral
- 4 - Política Externa
- Integração Europeia
- Cooperação
- 5 - Regionalização e Poder Local
- 6 - Modernização Administrativa
- II - Modernizar o País. Criar mais riqueza**
- 1 - Política Económica Global
- 2 - Planeamento e desenvolvimento do território
- Ordenamento do território
- 3 - Sector Empresarial do Estado
- 4 - Sector cooperativo
- 5 - Agricultura
- 6 - Pescas
- 7 - Indústria e energia
- 8 - Construção
- 9 - Transportes e comunicações
- Vias de comunicação
- Transportes interiores
- Transportes exteriores
- Comunicações
- 10 - Comércio
- 11 - Turismo
- III - Promover o bem estar. Reforçar a solidariedade**
- 1 - Saúde
- 2 - Emprego e formação profissional
- 3 - Segurança Social
- 4 - Habitação
- 5 - Ambiente e recursos naturais
- 6 - Defesa do consumidor
- IV - Preparar o futuro. Apostar nos portugueses**
- 1 - Educação
- 2 - Cultura
- 3 - Ciência e tecnologia
- 4 - Comunicação social
- 5 - Juventude
- 6 - Família
- 7 - Condição feminina
- 8 - Comunidades portuguesas
- 9 - 500 anos dos Descobrimentos
- 10 - Desporto

## ***XII Governo Constitucional***

### **I - Modernizar o Estado. Afirmar Portugal**

#### **1 - Defesa nacional**

- 1.1. Política de Defesa Nacional
- 1.2. Relações Externas de Segurança e Defesa
- 1.3. Componente Militar da Defesa Nacional
- 1.4. Componentes não militares

#### **2 - Justiça**

- 2.1. Actividade Legislativa;
- 2.2. Política Judiciária;
- 2.3. Combate à Criminalidade e Reinserção Social;
- 2.4. Sistema Prisional;
- 2.5. Registos e Notariado;
- 2.6. Formação e Informação

#### **3 - Administração interna**

- 3.1. Segurança Interna;
- 3.2. Vigilância de Fronteiras;
- 3.3. Protecção Civil;
- 3.4. Legislação Eleitoral;
- 3.5. Lei dos Partidos Políticos

#### **4 - Política externa**

- 4.1. Objectivos Gerais;
- 4.2. Presidência Portuguesa da CEE;
- 4.3. Relações Bilaterais;
- 4.4. Cooperação;
- 4.5. Promoção da Língua e da Cultura Portuguesas;
- 4.6. Timor-Leste

#### **5 - Modernização da Administração pública**

#### **6 - Regiões Autónomas**

#### **7 - Poder local e regionalização**

- 7.1. Regionalização
- 7.2. Municípios e Freguesias

### **II - Uma economia de mercado para o desenvolvimento económico e social**

#### **1 - Objectivos da política económica**

- 1.1. Uma Economia Moderna e uma Sociedade Solidária
- 1.2. Assegurar a  
Convergência com a Comunidade Europeia

#### **2 - Diálogo e concertação social**

#### **3 - Política orçamental**

#### **4 - Políticas financeiras estruturais**

- 4.1. Política Monetária e Cambial
- 4.2. Privatizações e Função Accionista do Estado

4.3. Mercado de Capitais

4.4. Sistema Financeiro

4.5. Projecção Externa

## **5 - Planeamento e desenvolvimento regional**

5.1. Planeamento

5.2. Investimento Público e instrumentos Financeiros de Apoio;

5.3. Linhas de Actuação

## **6 - O sistema de transportes, obras públicas e comunicações**

6.1. Transportes

6.2. Sistema Rodoviário

6.3. Construção Civil

6.4. O sector das comunicações

## **7 - Agricultura**

7.1. Modernização da Agricultura

7.2. A Estrutura Fundiária e o Tecido Empresarial Agrícola

7.3. Organizações Agrícolas e Interprofissionais

7.4. Desenvolvimento Rural e Redução das Assimetrias Regionais

7.5. Sector Agro-Industrial e Agro-Comercial e Qualidade dos Produtos Alimentares

## **8 - Indústria**

8.1. Indústria Transformadora

8.2. Indústria Extractiva

## **9 - Energia**

## **10 - Comércio**

10.1. Na Área do comércio Interno

10.2. Na Área do Comércio Externo

## **11 - Internacionalização das empresas - investimento português no estrangeiro e investimento directo estrangeiro**

## **12 - Turismo**

12.1. Do Lado da Oferta

12.2. Do Lado da Procura

## **13 - Transportes marítimos, portos e pescas**

13.1. Transportes marítimos e Navegação;

13.2. Portos;

13.3. Pescas

## **14 - Sector cooperativo**

## **III - Apostar no homem. Valorizar o futuro**

### **1 - Cultura**

### **2 - Educação**

2.1. Apoio social no sistema Educativo

2.2. Ensino Básico, Secundário,  
Tecnológico, Artístico e Profissional

2.3. Ensino Superior e Investigação

2.4. Administração e Gestão do Sistema Educativo

**3 - Juventude**

**4 - Desporto**

**5 - Formação profissional**

**6 - Ciência e tecnologia**

**7 - Comunicação social**

**8 - Comunidades portuguesas**

**9 - Descobrimientos**

**IV - Reforçar a solidariedade. Melhorar a qualidade de vida**

**1 - Família**

**2 - Segurança social**

**3 - Deficientes**

**4 - Igualdade de oportunidades entre homens e mulheres**

**5 - Saúde**

**6 - Emprego**

**7 - Habitação**

**8 - Ambiente e recursos naturais**

**9 - Ordenamento do território**

**10 - Defesa do consumidor**

*XIII Governo Constitucional*

**Introdução**

**I - Área política e de Reforma do Estado**

1 - Justiça

2 - Administração Interna

3 - Defesa Nacional

4 - Regionalização

5 - Planeamento e Administração do Território

6 - Reforma da Administração Pública

7 - Regiões Autónomas

8 - Juventude, Desporto, Comunicação Social

9 - Toxicodependência

**II - Política Externa**

1 - Caracterização Global

2 - União Europeia

3 - Cooperação para o Desenvolvimento

4 - Comunidades Portuguesas

5 - Timor

6 - Macau

**III - Economia e desenvolvimento**

1 - Novo rumo, nova visão

2 - Participar na UEM

- 3 – Política Orçamental e Privatizações
- 4 – Política de rendimentos e concertação estratégica
- 5 – Agricultura e desenvolvimento rural, pescas e aquacultura
- 6 – Indústria, energia, comércio e turismo
- 7 - Equipamento Social
- 8 - Ambiente

#### **IV - Políticas sociais**

- 1 – Solidariedade e Segurança Social
- 2 – Política de Saúde
- 3 – Emprego, Formação Profissional e Relações do Trabalho

#### **V - Educação, Ciência e Cultura**

- 1 - Educação
- 2 - Ciência e Tecnologia
- 3 - Sociedade da informação
- 4 – Cultura

### *XIV Governo Constitucional*

#### **I Capítulo – Introdução**

#### **II Capítulo – Duas grandes apostas transversais: a sociedade da informação e do conhecimento e a igualdade de oportunidades**

- A) A sociedade da informação e do conhecimento
- B) A igualdade de oportunidades

#### **III Capítulo – Uma nova geração de políticas sociais**

#### **A) Um objectivo nacional de modernidade e coesão: gerar emprego, valorizar as pessoas, apoiar as famílias, prevenir e diminuir fracturas sociais**

As novas apostas para um novo grande objectivo nacional

Continuar a aposta na educação e na formação, promovendo o emprego de qualidade, a melhoria da produtividade e a empregabilidade

Promover uma sociedade para todos, melhorando os níveis de garantia dos direitos sociais

As reformas da saúde e da segurança social

#### **B) A Saúde, a nova prioridade da política social**

Aumentar os recursos consignados

Um sistema de saúde mais eficiente e de qualidade reconhecida

Acesso à saúde em condições de equidade social, de eficiência na gestão e com garantia de qualidade

#### **C) Educação, formação e emprego: Apostar no futuro, corrigir os efeitos dos erros do passado**

Uma educação com novos meios e outras ambições

Criar para todos novas oportunidades de educação, formação e valorização profissional

Promover um emprego de qualidade, melhorar a produtividade e desenvolver as



políticas activas de emprego

**D) Prosseguir na garantia de direitos sociais fundamentais**

Combater as desigualdades sociais

Promover uma política de desenvolvimento social

Resolver as carências habitacionais, garantir o acesso à habitação

Renovar as políticas de conciliação entre a vida familiar e profissional e de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres

Prosseguir uma política de apoio aos idosos

Prosseguir a reforma da protecção de crianças e jovens em risco

Melhorar a inserção das pessoas com deficiência

Desenvolver a nova política para a toxicodependência

**E) Reforçar a sustentabilidade dos sistemas sociais, prosseguir a reforma da segurança social**

Servir melhor todos os cidadãos

Uma nova protecção social, viável e legitimada pelos cidadãos

Por uma segurança social forte e para todos no século XXI

**IV Capítulo – Desenvolvimento, emprego e bem-estar: uma economia moderna e competitiva**

**A) O novo perfil da política económica**

**B) O território português: factor de bem-estar dos cidadãos e de competitividade da economia**

**C) A competitividade das empresas**

**D) Um novo contrato entre o Estado e o mercado**

**V Capítulo – A qualidade da democracia**

**A) Melhorar a relação das pessoas com as instituições políticas**

**B) Uma sociedade mais segura e uma justiça eficaz**

Uma sociedade mais segura

**C) Uma justiça eficaz para garantir os direitos e a segurança dos cidadãos**

**D) Organização territorial do Estado: Uma nova visão**

**E) Uma nova relação do Estado com o cidadão**

**F) Afirmação da identidade nacional no contexto europeu e mundial – política externa**

Caracterização global

Cooperação para o Desenvolvimento

Assuntos Europeus

Uma política de efectiva promoção das Comunidades Portuguesas

Expansão da língua portuguesa no mundo

**G) A defesa como elemento estruturante da identidade nacional e da afirmação de Portugal no mundo**

A política de defesa nacional num momento de viragem na cena internacional

Consolidar uma política de defesa adequada à salvaguarda dos interesses nacionais

Medidas de acção governativa

## **H) Consolidação das autonomias regionais**

I) Uma nova aposta na ciência e na cultura, uma renovada atenção às estruturas comunicacionais

Uma política de ciência e tecnologia para o desenvolvimento do País

Uma política de cultura assente nos valores da cidadania

O papel essencial conferido às estruturas comunicacionais

## ***XV Governo Constitucional***

### **Introdução**

#### **I - Um Estado com autoridade, moderno e eficaz**

1 – Defesa Nacional

2 – Política Externa

3 – Administração Interna

4 – Justiça

5 – Administração Pública

6 – Autonomia Regional

7 – Descentralização

#### **II - Sanear as finanças públicas. Desenvolver a economia**

1 – Finanças Públicas

2 – Economia

3 – Obras Públicas e Transportes

4 – Indústria, Comércio e Serviços

5 – Turismo

6 – Agricultura

7 – Pescas

8 – Política energética

9 – Telecomunicações

#### **III - Investir na qualificação dos portugueses**

1 – Educação

2 – Ciência e Ensino Superior

3 – Trabalho e Formação

4 – Cultura

5 – Comunicação Social

6 – Sociedade de Informação

#### **IV - Reforçar a justiça social. Garantir a igualdade de oportunidades**

1 – Saúde

2 – Segurança Social

3 – Família

4 – Igualdade

5 – Minorias Étnicas e Imigração

6 – Juventude

7 – Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente

- 8 – Habitação
- 9 – Desporto
- 10 – Defesa do Consumidor

## ***XVI Governo Constitucional***

### **Introdução**

#### **I - Um Estado com autoridade, moderno e eficaz**

- 1 – Defesa Nacional
- 2 – Política Externa
- 3 – Administração Interna
- 4 – Justiça
- 5 - Administração Pública
- 6 - Autonomia Regional
- 7 - Descentralização
- 8 – Assuntos do Mar

#### **II - Apostar no crescimento e garantir o rigor**

- 1 – Finanças Públicas
- 2 – Economia
- 3 – Trabalho, Emprego e Formação
- 4 – Turismo
- 5 – Agricultura
- 6 – Florestas
- 7 – Pescas
- 8 – Obras Públicas e Transportes
- 9 – Política energética
- 10 – Comunicações

#### **III - Reforçar a justiça social. Garantir a igualdade de oportunidades**

- 1 – Saúde
- 2 – Segurança Social
- 3 – Família e Criança
- 4 – Igualdade
- 5 – Imigração
- 6 – Ambiente e Ordenamento do Território
- 7 – Cidades, Desenvolvimento Regional e Administração Local
- 8 – Habitação
- 9 – Defesa do Consumidor

#### **IV - Investir na qualificação dos portugueses**

- 1 – Cultura
- 2 – Educação
- 3 – Ensino Superior
- 4 – Ciência e Inovação
- 5 – Sociedade da Informação e do Conhecimento

- 6 – Comunicação Social
- 7 – Juventude
- 8 – Desporto

## *XVII Governo Constitucional*

### **Introdução**

#### **Capítulo I - Uma estratégia de crescimento para a próxima década**

##### **I. Voltar a acreditar**

- 1. Uma estratégia mobilizadora para mudar Portugal
- 2. Aproveitar as oportunidades oferecidas pelo quadro europeu

##### **II. Um plano tecnológico para uma agenda de crescimento**

- 1. Mobilizar Portugal para a Sociedade da Informação
- 2. Imprimir um novo impulso à inovação
- 3. Vencer o atraso científico e tecnológico
- 4. Qualificar os portugueses

##### **III. Promover a eficiência do investimento e das empresas**

- 1. Apoiar o desenvolvimento empresarial
- 2. Desenvolver parcerias para a inovação e o emprego
- 3. Desburocratizar e criar um bom ambiente para os cidadãos e para as empresas
- 4. Estimular a concorrência, garantir a regulação
- 5. Melhorar a governação societária

##### **IV. Consolidar as finanças públicas**

- 1. Falar verdade sobre a situação actual
- 2. Uma estratégia de consolidação orçamental
- 3. Revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento
- 4. Transparência das contas públicas
- 5. Novo processo orçamental
- 6. Qualificar o investimento público
- 7. Política fiscal

##### **V. Modernizar a Administração Pública para um país em crescimento**

- 1. Facilitar a vida aos cidadãos e às empresas
- 2. Qualificar os recursos humanos e as condições de trabalho
- 3. Adequar a Administração aos objectivos de crescimento

#### **Capítulo II - Novas políticas sociais**

##### **I. Mais e melhor educação**

- 1. Educação de infância, ensino básico e ensino secundário
- 2. Ensino superior

##### **II. Valorizar a cultura**

- 1. Um compromisso pela cultura
- 2. Favorecer o funcionamento em rede
- 3. Esclarecer regulamentações e missões
- 4. Livro e leitura, audiovisual - duas áreas de particular relevância

5. Afirmar Portugal no Mundo

**III. Mercado de trabalho e emprego**

1. Qualificar as pessoas e promover o emprego
2. Adaptar as empresas e o trabalho
3. Tornar o trabalho um factor de cidadania social
4. Reforçar o papel da economia social

**IV. Protecção social e combate à pobreza: mais futuro, melhor presente**

1. Um sistema de Segurança Social sustentável
2. Uma nova fronteira do combate à pobreza e à exclusão
3. Reforçar a protecção social, com mais rigor e mais justiça
4. Gerir os recursos presentes para melhor garantir o futuro
5. Os regimes complementares como instrumento de melhoria das pensões
6. Mais informação, menos burocracia, mais transparência

**V. Saúde: um bem para as pessoas**

1. Mais e melhor Saúde
2. Toxicodependências
3. VIH/SIDA 4. Um sistema justo e flexível
5. Um SNS bem gerido

**VI. Famílias, igualdade e tolerância**

1. Novas políticas para as famílias
2. Combate à violência doméstica
3. Igualdade de género
4. Uma política de verdade para a Interrupção Voluntária da Gravidez
5. Política de não discriminação

**VII. Para uma política de imigração inclusiva**

**VIII. Políticas de juventude: educar para a cidadania, promover a participação democrática**

**Capítulo III - Qualidade de vida e desenvolvimento sustentável**

**I. Mais qualidade ambiental e melhor ordenamento do território**

1. Ambiente e ordenamento do território no centro da estratégia de desenvolvimento
2. Para uma convergência ambiental com a Europa
3. Promover a coesão territorial, favorecer o desenvolvimento das regiões
4. Três condições para a coordenação das políticas territoriais

**II. Qualificar as cidades e melhorar o acesso à habitação**

1. Dinamizar a política de cidades
2. Três eixos para uma política de habitação

**III. Cinco áreas decisivas para um desenvolvimento sustentável**

1. Mobilidade e comunicação
2. Energia
3. Turismo
4. Agricultura e desenvolvimento rural
5. Mar e pescas

#### **IV. Mais e melhor desporto**

1. Uma visão de serviço público do desporto
2. Generalizar a prática desportiva em segurança
3. Modernizar e melhorar a qualidade do desporto português
4. Dimensão internacional do desporto português
5. Partilha de competências entre Administração Pública e Movimento Associativo

#### **V. Relançar a defesa dos consumidores**

#### **VI. Modernizar a Administração territorial autárquica**

### **Capítulo IV - Qualidade da democracia, cidadania, justiça e segurança**

#### **I. Modernizar o sistema político, qualificar a democracia**

1. Instituições e vida democrática
2. Comunicação social

#### **II. Justiça**

1. A justiça ao serviço do desenvolvimento económico e social
2. Eliminar a burocracia e os actos inúteis
3. Promover a desjudicialização e a resolução alternativa de litígios
4. A inovação tecnológica na Justiça
5. Qualificar a resposta judicial
6. Tornar mais eficaz o combate ao crime e a justiça penal, respeitando as garantias de defesa
7. Responsabilizar o Estado e as pessoas colectivas públicas
8. Reforçar a cooperação internacional

#### **III. Segurança interna e protecção civil**

1. Afirmar a autoridade do Estado e garantir a segurança
2. Reduzir a sinistralidade rodoviária
3. Combater a criminalidade
4. Prevenir catástrofes – o caso dos incêndios
5. Garantir a segurança alimentar
6. Prevenir o terrorismo
7. Melhorar a coordenação dos serviços vitais à segurança

### **CAPÍTULO V - Portugal na Europa e no mundo**

#### **I. Política externa**

1. Participação activa nos centros de decisão da vida e das instituições mundiais
2. Portugal na construção europeia
3. A internacionalização da economia portuguesa
4. Responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacional
5. Relançamento da política de cooperação
6. Política cultural externa
7. Valorização das Comunidades Portuguesas

#### **II. Defesa nacional**

1. Um novo quadro de segurança internacional
2. Uma resposta integrada da política de defesa
3. Uma aposta na segurança cooperativa

4. Missões das Forças Armadas
5. Modernização das Forças Armadas
6. Outras medidas governativas

### ***XVIII Governo Constitucional***

#### **Introdução**

1. Um Programa de ambição para o futuro
2. Uma atitude de confiança, determinação e iniciativa
3. O progresso que o País fez
4. A recuperação económica interrompida pela crise internacional
5. Prioridades claras para o futuro

#### **I – Economia, Emprego e Modernização**

1. Linhas gerais da política económica
2. Relançar a economia, promover o emprego
3. Modernizar Portugal
4. Regular o mercado, defender os consumidores
5. Prosseguir a consolidação das finanças públicas

#### **II – Conhecimento e Cultura**

1. Mais e melhor educação para todos
2. Um contrato de confiança com o Ensino Superior
3. Renovar o compromisso com a ciência
4. Investir na cultura

#### **III – Políticas Sociais**

1. Mais protecção social
2. Apoiar as famílias e a natalidade
3. Saúde: um valor para todos
4. Integração dos imigrantes
5. Mais igualdade, combater as discriminações
6. Uma política integrada de juventude

#### **IV – Desenvolvimento Sustentável e Qualidade de Vida**

1. Desenvolvimento sustentável e ambiente
2. Ordenamento do território e cidades
3. Uma estratégia para a habitação
4. Desenvolvimento regional e coesão do território
5. Mais desporto, melhor qualidade de vida

#### **V – Administração Autárquica**

Aprofundar a descentralização, uma administração autárquica para o Séc. XXI

#### **VI – Regiões Autónomas**

Aprofundar a autonomia

#### **VII – Justiça, Segurança e Qualidade da Democracia**

1. Justiça
2. Combate à corrupção

3. Segurança
4. Segurança Rodoviária e Protecção Civil
5. Modernizar o sistema político, qualificar a democracia
6. Comunicação Social

### **VIII - Defesa Nacional, Política Externa, Integração Europeia e Comunidades Portuguesas**

1. Defesa Nacional
2. Política Externa, Integração Europeia e Comunidades Portuguesas

## ***XIX Governo Constitucional***

### **I. Confiança, Responsabilidade, Abertura**

### **II. O Desafio da Mudança**

Racionalização das estruturas do Governo

Controlo e Gestão

Regulação

### **III. Finanças Públicas e Crescimento**

Finanças Públicas e Administração do Estado

Objectivos estratégicos

Medidas

Enquadramento Prévio

Orçamento

Tesouro e Finanças

Assuntos Fiscais

Receita fiscal

Desvalorização e competitividade fiscal

Combate à fraude e evasão fiscal e reforma da justiça tributária

Administração Pública

Objectivos estratégicos

Medidas

Economia e Emprego

Emprego e Mercado de Trabalho

Apoios e incentivos à reestruturação e renovação do tecido empresarial

Inovação, Empreendedorismo e Internacionalização

Recuperação e dinamização dos *clusters* tradicionais de exportação

Aposta na indústria transformadora e nos bens e serviços transaccionáveis

Estímulos específicos às Micro, Pequenas e Médias Empresas

Investimento Directo Estrangeiro

Transporte, Infra-estruturas e Comunicações

Infra-estruturas rodoviárias

Portos, aeroportos e logística

Transportes

Telecomunicações e serviços postais



Mercado de arrendamento  
Mercado de energia e política energética  
Turismo  
Marcas, Mercados e Produtos Turísticos  
Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território  
Objectivos estratégicos  
Agricultura  
Florestas  
Mar  
Ambiente  
Ordenamento do Território  
Medidas  
Agricultura  
Florestas  
Mar  
Ambiente  
Ordenamento do Território

#### **IV. Cidadania e Solidariedade**

Justiça  
Objectivos estratégicos  
Medidas  
Administração Interna  
Administração Local e Reforma Administrativa  
Saúde  
Objectivos estratégicos  
Medidas  
Qualidade e acesso efectivo aos cuidados de saúde  
Regulação do sector  
Linhas de orientação clínica  
Acreditação dos serviços do SNS  
Sustentabilidade económica e financeira do sistema de saúde  
Melhorar o desempenho e aumentar o rigor da gestão nas Unidades Públicas de Saúde  
Política do medicamento  
Um maior protagonismo dos cidadãos na utilização e gestão activa do sistema  
Melhorar a informação e o conhecimento do sistema de saúde  
Melhorar a transparência da informação em saúde  
Aprofundar a cooperação no domínio da saúde com a CPLP  
Segurança Social e Solidariedade  
Objectivos estratégicos  
Programa de Emergência Social  
Combater a Pobreza e Reforçar a Inclusão e a Coesão Sociais  
Economia Social

Família e Natalidade

Promover a Sustentabilidade da Segurança Social

Medidas

Programa de Emergência Social

Combater a Pobreza e Reforçar a Inclusão e a Coesão Sociais

Economia Social – Reconhecer o trabalho de quem está no terreno e aproveitar ao máximo as suas capacidades instaladas

Família e Natalidade

Assegurar a sustentabilidade da segurança social e garantir a capacidade de escolha para as gerações mais novas

Comunicação Social

Igualdade de género, violência doméstica e integração de populações imigrantes e nómadas

Desporto e Juventude

Objectivos estratégicos

Medidas

## **V. Política Externa, Desenvolvimento e Defesa Nacional**

Negócios Estrangeiros

Objectivos estratégicos

Medidas

Reforçar a Diplomacia Económica

Evoluir nas Relações Bilaterais e Multilaterais

Valorizar as Comunidades Portuguesas

Defesa Nacional

Objectivos estratégicos

Medidas

## **VI. O Desafio do Futuro**

Educação

Ensino Pré-Escolar, Básico e Secundário

Objectivos estratégicos

Medidas

Motivar e desenvolver os recursos humanos da educação

Estabilidade e dignificação da profissão docente

Desenvolver e consolidar uma cultura de avaliação a todos os níveis do sistema de ensino

Racionalização da rede de oferta de ensino

Gestão descentralizada da rede de estabelecimentos de ensino

Orientar a organização do Ministério da Educação para os resultados

Desenvolver e aperfeiçoar o ensino pré-escolar

Melhorar a qualidade das aprendizagens no 1.º Ciclo

Aumentar o sucesso escolar no 2.º e 3.º Ciclos

Apostar fortemente no ensino técnico e na formação profissional

Ensino Superior

Objectivos estratégicos

Medidas

Ciência

Objectivos estratégicos

Medidas

Cultura

Objectivos estratégicos

Medidas

Estrutura da Secretaria de Estado da Cultura

Sector do livro, da leitura e da política da Língua

Nas artes e no apoio às artes

Património

Indústrias criativas, direitos dos criadores e produtores

Produtos, competências e serviços de excelência desenvolvidos no mercado nacional

Promoção de novos *clusters* estratégicos

Saúde - Incluir Portugal como destino para tratamento de doenças crónicas

Educação e conhecimento

Tecnologia e entretenimento