



Políticas Públicas para a Reforma do Estado

MARIA DE LURDES RODRIGUES E PEDRO ADÃO E SILVA (ORG.S)

Almedina, 2013

Esta coletânea, que surge um ano depois de uma outra organizada pelos mesmos professores do ISCTE (*Políticas Públicas em Portugal*, Lisboa: Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 2012), publicada na sequência do I Fórum de Políticas Públicas), cumpre uma função essencial: colmatar um défice de conhecimento numa área eminentemente interdisciplinar, a das políticas públicas, mas que, em regra, tem sido deixada ao discurso da Economia Pública e das Finanças Públicas. Sem descuidar estas dimensões, o livro abre-se a outros contributos das ciências sociais e humanas, com relevo para a Sociologia e Ciência Política, disciplinas hoje muito mais atentas aos *outputs* dos sistemas políticos, como testemunham, entre nós, os contributos de Caeiro e Rocha ou, lá fora, os trabalhos de Lasswell, Wildavsky, Muller, Gallès, Hassenteufel, entre tantos outros. O mesmo acontece com a atenção que os estudos jurídicos começaram a dar a esta área, de que são exemplos, o recente livro *Direito das Políticas Públicas* de Maria da Glória Garcia e o já clássico *Le droit néo-moderne des politiques publiques* de C.-A. Morand.

Em concreto, a presente publicação apresenta-se como uma espécie de “livro de atas” das intervenções efetuadas por mais de uma trintena de oradores no II Fórum das Políticas Públicas ocorrido no ISCTE-IUL em 20 de março de 2013.

Na sua maioria os oradores são figuras públicas que tiveram responsabilidades políticas em governos do PS, do PSD e CDS nos últimos anos, pelo que as suas comunicações podem ser lidas simultaneamente como uma introspeção relativa à sua ação política (numa curiosa relação de dito e não dito) e como uma reflexão sobre prioridades da ação pública num contexto de estrangimentos estruturais e conjunturais em que esta ação hoje se insere. O pendor institucional destes discursos, porventura inevitável, é, porém, contrabalançado pelas comunicações de uma plêiade de doutorandos em

Sociologia no ISCTE, facto que permite submeter alguns dos depoimentos referidos a um certo contraditório, numa lógica comunicacional aberta.

O livro, seguindo a estrutura do II Fórum, está organizado em seis grandes temas, variando de 4 a 6, as comunicações apresentadas em cada tema: 1) O Estado nas sociedades modernas e democráticas; 2) Recursos financeiros para a sustentabilidade das políticas públicas; 3) O papel do Estado na competitividade e inovação; 4) O papel do Estado no bem-estar e qualidade de vida dos cidadãos; 5) O papel do Estado na segurança e defesa e 6) O contexto internacional e a reforma do Estado. Uma excelente introdução dos coordenadores faz a síntese das diversas intervenções por tema e apresenta um conjunto de considerações finais.

A grande maioria das intervenções coligidas é de estimulante leitura. Não sendo possível aqui sintetizá-las, optei por me referir às que estão mais imediatamente relacionadas com os conteúdos da RFPDF, i.é, as dos dois primeiros temas.

E faço-o a partir do texto de Teodora Cardoso, economista do Banco de Portugal e presidente do Conselho de Finanças Públicas (“Definição e financiamento das políticas públicas”), pois é, quanto a mim, um bom representante da ortodoxia dominante. Segunda a Autora, a evolução política depois do 25 de Abril ignorou “as condicionantes a que um Estado democrático está sujeito numa pequena economia aberta”, tendo o endividamento surgido “como o mecanismo por excelência” para os governos darem resposta às exigências de “resultados imediatos” da nova “cultura política nacional”. A Autora afirma compreender que “a preocupação de equidade social e o muito baixo nível de partida justificaram o crescimento das despesas públicas” Mas o acento tónico do seu discurso recai sobre a desmesura deste crescimento nos últimos anos, após a adesão ao euro, dele transparecendo uma versão *soft* do velho tópico popularizado nos tempos de Reagan “vivemos acima das nossas possibilidades”.¹

¹ Os gráficos apresentados no texto revelam que, mesmo partindo de uma despesa pública de reduzida dimensão nos tempos do chamado “Estado Novo (pessoalmente tenho muitas dúvidas que os níveis de despesa divulgados nos tempos do fascismo português contemplassem a totalidade das despesas com o esforço com a guerra colonial). Até o ano 2000 o rácio da dívida pública não ultrapassava, aliás, os 50,7% do PIB e a despesa pública estava contida em 41,6% do PIB, valores perfeitamente aceitáveis no quadro europeu. Não se nega, porém, antes e depois de 2000, tenha havido, como a Autora refere, “maus exemplos” de despesas públicas, nomeadamente “o desperdício dos fundos para formação profissional, o acentuar do uso das despesas públicas como instrumento de gestão do ciclo político, a persistência em julgar a qualidade das políticas sociais sobretudo pelo montante de inputs que lhes eram dedicados, acompanhada de uma avaliação superficial dos resultados”, e mesmo que, em certos casos, tenha havido “o fomento de uma política de pensões e condições de aposentação que ignorava a demografia” e se mostrava otimista em relação ao crescimento da produtividade.

A terapia para esta situação consiste, segundo a Autora, na reconquista da “credibilidade da economia portuguesa” e na “recuperação da confiança [dos investidores internacionais] na solvabilidade dos compromissos assumidos pelo país”. A fim de se “reduzir a profundidade e a duração da crise” existe apenas, segundo ela e à boa maneira tecnocrática, uma “única saída” (“*there is no alternative*”, o lema de Thatcher): a de combinar “uma austeridade realista com um programa determinado e coerente de ajustamento estrutural e com a reformulação do quadro institucional da política económica” que tenha por eixo três variáveis, “a demografia, a produtividade e o controlo do endividamento”. A Ciência Económica assim a diluir-se numa espécie de Psicologia Económica (a “credibilidade”, a “confiança”) e a terapia não parece ir além das clássicas mezinhas de “ajustamento estrutural” do FMI.

Mas mesmo em relação a períodos mais recentes, o diagnóstico da Autora acaba por ser objeto de desconstrução por João Mata e Nuno Alves (“O que dizem as estatísticas sobre a dimensão do Estado”), a partir de informação estatística do EUROSTAT e da OCDE respeitante aos anos de 2007 e 2011 (ou 2010). Frases feitas e difundidas acriticamente como verdades (a exemplo da já referida “vivemos acima das nossas possibilidades” ou da tão propalada “a dimensão do Estado é excessiva e insustentável”) não resistem a uma análise mais aprofundada, como a que é efetuada por estes autores. Antes da eclosão da crise de 2007, os indicadores situavam a despesa pública abaixo da média europeia. As respostas à crise (seguindo, aliás, as orientações políticas da própria União Europeia de fins de 2008 até meados de 2009) situaram a despesa pública portuguesa num patamar um pouco superior à média dos Estados membros da União. Mas, de acordo com os Autores, “o problema da sustentabilidade da despesa em Portugal não se reporta apenas nem sobretudo ao seu volume, mas antes ao seu financiamento, ou seja, ao desequilíbrio verificado no plano da receita”. E, acrescenta-se, é difícil defender que a quebra da receita tributária então verificada (apesar de aumentos de taxas) não fosse produto dos efeitos da crise económica e social e das políticas de austeridade “para além da *troika*”.

Voltando a Teodora Cardoso, deve questionar-se o que significa “austeridade *realista*”? Em que é que esta se distingue da “austeridade expansionista” ou da “austeridade pró-cíclica”, levada a cabo nestes tempos de recessão? Que difere o programa *determinado e coerente* de que fala do “ajustamento estrutural” proposto pelo FMI? E quais são as

mudanças institucionais necessárias? O reforço da supervisão bancária sobre as entidades financeiras? O controlo democrático das autoridades de regulação? Ou reformas no sentido da diminuição do espaço público e da democracia e do reforço das estruturas tecno-burocráticas? É a demografia apenas um problema económico? Ou uma evolução demográfica condizente com a defesa de um Estado Social decente (sem o qual a democracia se reduz a um mero procedimento formal de designação de governantes) não depende de políticas de emprego, de habitação, de apoio à natalidade e mesmo de imigração e de contenção da emigração que transcendem a pura ótica económica? E a produtividade, consegue-se como? Com uma política de salários baixos? Com a diminuição do peso da educação pública ou da qualidade da saúde? Com a saída de quadros ou com o desinvestimento na inovação e conhecimento? E quanto ao endividamento, é realista a perspetiva de 20 anos de mais austeridade para pagar a dívida? As propostas da Autora representam mesmo uma saída?

As respostas da insigne economista não estão no seu texto, mas podem deduzir-se de outras intervenções públicas suas, desde logo, uma acerca do Manifesto dos 74, em que declarou ser este o pior momento possível para falar de reestruturação de dívida, outra, expressa nas jornadas parlamentares do PSD, onde deixou três propostas. A primeira, (decorrente das tradicionais críticas liberais à tributação do rendimento e do amor desmedido dos neoliberais pela tributação indireta), visa substituir o IRS por um imposto híbrido sobre os levantamentos das contas bancárias de trabalhadores dependentes e pensionistas onde seriam depositados os salários e as pensões (ao que parece, contas poupança obrigatórias, que a banca agradeceria) e, teria, segundo a imaginativa proponente, a vantagem de não haver tributação direta sobre os rendimentos auferidos e, por isso, funcionar como um incentivo à poupança (desconhece-se o que aconteceria com as outras categorias de rendimentos, lucros, rendas, juros, mais-valias, rendimentos ilícitos sujeitos a tributação, etc., ficando a ideia que os seus titulares poderiam dispor destes seus rendimentos à vontade). A segunda defende a versão mais dura do chamado Pacto Orçamental e respeita à necessidade de constarem, respetivamente, da Constituição e de uma lei orgânica, os princípios de limitação à dívida e os limites ao défice. Por fim, para continuar a competir com países que praticam salários baixos, Portugal deveria encontrar outras formas de compensar os

trabalhadores portugueses que auferissem salários mais exíguos (presumindo-se assim que a política de baixos salários deveria ser mantida)².

Esta estratégia (a “única saída”) não seria possível – confessa a Autora - sem “coesão social e política”, sem “consenso nacional forte e consciente”. Nesta forma de pensar, é fácil concluir que consenso não é o mesmo que compromisso. Consenso significa aqui aceitação de uma via única (vista como científica) para resolver um problema. Consenso significa, neste contexto, a imposição ao discurso político do único lugar que o pensamento tecnocrático lhe atribui, o de aceitação de dogmas, sob pena de dissidência. Consenso, neste contexto, não significa debate aceso, controvérsia democrática, deliberação conjunta de onde poderia resultar um eventual compromisso, mas sim contrato de adesão

Não sei o que mais surpreende no pensamento de Teodora Cardoso, explícita ou implicitamente, emanado da sua intervenção. Se a sistemática ocultação do papel do sistema financeiro na crise e na escalada da dívida privada (e pública), se o silêncio sobre o crescimento da dívida pública no período da intervenção da troika, se a ausência de referências ao crescimento galopante do desemprego (visto, talvez, como um dano colateral), se a confiança cega nas instituições e propostas europeias, se a crença de que Portugal poderá continuar (tristemente) na mesma senda, versão polida do “ai aguentam, aguentam”, se a forte convicção de quem nunca se engana e raramente tem dúvidas.

De facto, como lembra – e bem – Maria M. L. Marques (“A crise e a reforma da regulação”), a crise “também foi devida a uma falha de regulação na área financeira, precisamente uma regulação a cargo de entidades independentes, concebidas e financiadas para terem capacidades acrescidas para perceber e regular esses mercados”. Ou, noutra linguagem, houve uma colonização do Estado pelo sistema bancário (J. P. Ribeiro, “Pensar o Estado nas Sociedades Capitalistas). Ou ainda, Emanuel Santos

² Note-se como esta posição é muito mais conformista e retrógrada que a assumida pela mesma economista em entrevista ao Diário Económico em 09.11.2012. Aí defendia que não seria necessário que os ganhos de eficiência implicassem o fim das funções do Estado, dizia não acreditar que o ajustamento da economia, a continuar pelo mesmo caminho, fosse sustentável e que a *troika* (e, nas entrelinhas, o Governo) não se atrevia a mexer com os grandes interesses empresariais, não sendo tão implacável com estes como o estava a ser com os restantes portugueses. Defendia ainda a necessidade de uma mais sólida negociação do Memorando com a *troika* e que, embora fosse preciso rever "a sério" as despesas públicas, isso não significaria necessariamente reformar o Estado e que as medidas estruturais do programa de ajustamento deviam ser mais focadas porque o programa da *troika* tinha um problema, o de não ser um programa estruturado, mas sim um conjunto de medidas avulsas.

(“A fiscalidade e os recursos para as políticas públicas”), “nos últimos 30 anos, mercê da abundância de crédito, precisamente facilitado pela desregulação e por um relaxamento da supervisão bancária, criou-se a convicção que os ciclos económicos poderiam ter chegado ao fim e se teria entrado, finalmente, numa nova época comandada pelo volante financeiro”. Os Estados transformaram-se assim em “gigantescas companhias de seguros, que tentaram cobrir os riscos assumidos pelo sistema financeiro” (Silva Peneda, “(Um Estado pode ser forte e não ser enorme”).

O pulsar tecnocrático presente no discurso de Teodora Cardoso finge ignorar que estratégias, níveis de receitas, de despesa, de dívida são questões eminentemente políticas, que remetem para a questão (também normativa) das funções do Estado e da sua centralidade.

Quais são e como devem ser ordenadas tais funções segundo prioridades políticas? – eis as pertinentes perguntas efetuadas por A. Santos Silva (“O Redimensionamento do Estado Português: Condições de Conhecimento, Debate e Concertação”), onde são realçadas, não apenas as condições financeiras das políticas públicas, mas igualmente as políticas, as económicas e as sociais, onde se fala não de saída única, mas da “pluralidade das interpretações legítimas e necessárias para a viabilidade e performatividade do debate público” e da multiplicidade e variedade das partes interessadas nesse debate. Demonstra assim não haver solução técnica para problemas que exigem resposta política prévia, não ser possível a “substituição dos “políticos” por supostos “técnicos”, “tecnocratas”, “sábios” e quejandos”. As soluções (pretensamente) técnicas ocultam uma prévia escolha política (ideológica, normativa, cultural).

Definidas as prioridades, há que analisar, do lado das receitas, o papel dos impostos (a política fiscal) e o uso dos fundos da União Europeia. Partindo de óticas distintas, é o que procuram fazer, por um lado, Emanuel Santos (*op. cit.*) e Miguel Frasquilho (“Receitas do Estado e despesa pública em Portugal”) e, por outro, Mariana Vieira da Silva (“Fundos estruturais e o financiamento das políticas públicas”) e Nuno Vitorino (“Fundos Comunitários como Instrumento de Política Pública Europeia e Nacional”).

Da riqueza factual ou argumentativa destes textos retiro alguns apontamentos úteis para futuros debates:

1ª a colonização do pensamento económico nas Universidades por linhas de análise que desprezam os fundamentos da teoria macroeconómica (questão sublinhada por E. Santos), tendo por consequência deixar a sociedade “sem instrumentos de política para responder à crise económica global, porque se exigirmos ao Estado que gaste em despesa pública exatamente aquilo que consegue cobrar em impostos, a função de estabilização macroeconómica fica naturalmente inibida”;

2.º o definhamento da nossa economia, tendo, deste o início do milénio, o potencial da economia passado a ser inferior ao potencial da economia europeia, e o facto da receita europeia para a crise como um todo na Zona Euro não ser a receita adequada (M. Frasilho);

3.º o facto de Portugal ter sido o país da UE15 que direccionou uma maior parte dos fundos provenientes do FEDER de apoio empresarial às grandes empresas (29,7%). Com que resultados? Estão as regras de gestão do QREN adequadas para o transformarem num poderoso instrumento de combate à recessão (M.V. Silva) ?

4.º a desvalorização pelos atuais decisores das políticas europeias da obrigatoriedade das políticas de coesão que visam reduzir as disparidades de desenvolvimento no seio da União (N. Vitorino)

5ª a necessidade – afirmada por Silva Peneda – de, no caso de não serem alteradas as regras da política europeia, Portugal ter de encarar seriamente a hipótese de sair da Zona Euro e da moeda única, questão que ” não pode ser tabu”.

Obviamente o livro não se esgota aqui, muitos outros textos merecendo análise atenta. Na impossibilidade de me referir aos restantes temas, espero que esta despreziosa recensão contribua para abrir o apetite para a sua leitura.

ANTÓNIO CARLOS DOS SANTOS