



A REFORMA DO ESTADO: CONSIDERAÇÕES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Good intentions by government are not enough; acts do have consequences that had better be taken into account if good is to follow.

Paul A. Samuelson (1963), in *A Dialogue* [with George Stigler] *on the Proper Role of the State*

I. Introdução

Com a instituição da democracia, Portugal consagrou o ideal de uma sociedade inclusiva e equitativa, em que os cidadãos participassem nas escolhas coletivas, através dos seus representantes eleitos. Esse ideal permanece, mas realizá-lo exige reforçar a qualidade e a eficácia das políticas adotadas, o que supõe assegurar racionalidade e coerência a essas escolhas coletivas.

Esta não é uma questão trivial. Em primeiro lugar, como sublinhava Samuelson, não basta agir com boas intenções ou consagrá-las na lei: é necessário ter em conta as consequências de cada ato, não só as diretas e imediatas, mas também as indiretas e as que só mais tarde se manifestam. Um importante obstáculo a vencer neste domínio resulta da assimetria de informação com respeito aos custos e benefícios das diferentes medidas de política. Mesmo num sistema que garante a liberdade de informação e abstraindo da influência de grupos de interesses, essa assimetria pode favorecer a aprovação de decisões cujos efeitos vêm a revelar-se opostos às intenções que as motivaram. Uma explicação para essa incongruência consiste no facto de, com frequência, os benefícios das políticas serem mais clara e imediatamente visíveis do que os respetivos custos. A relativa brevidade dos mandatos políticos em democracia reforça a necessidade de ter em conta esta assimetria que, no entanto, não seria remediada por mandatos longos, os quais, por seu turno, facilitariam a captura do poder por grupos de interesses.

O sistema político, ao definir o papel do Estado, deve, assim, reconhecer os problemas que inevitavelmente resultam dos potenciais conflitos entre finalidades de curto e longo prazo, bem como de diferentes objetivos individuais e coletivos e de prioridades políticas diversas. Complementarmente, deve limitar os potenciais efeitos negativos desses conflitos, forçando os sistemas de tomada de decisão a ter em conta a natureza coletiva e a perspetiva de longo prazo subjacentes a essas decisões.

Uma segunda questão de fundo respeita ao facto de a racionalidade das escolhas coletivas implicar, não só a avaliação das suas consequências e dos respetivos riscos, mas também do quadro de restrições em que elas se inserem e que obriga a fixar limites e prioridades explícitas às medidas que se desejaria ver implementadas. Exemplos dessas restrições são o financiamento disponível e o enquadramento internacional, tanto a nível conjuntural como estrutural. A margem de manobra de uma pequena economia é tanto maior quanto melhor for capaz de perspetivar e se adaptar proactivamente ao enquadramento em que se insere. Políticas que esgotam a capacidade de financiamento nos períodos em que ele abunda, ou que se autoatribuem todos os benefícios decorrentes de conjunturas externas favoráveis, reduzem essa margem de manobra por duas formas: por um lado, eliminam a capacidade de financiamento necessária para pôr em prática políticas anti-cíclicas nos períodos de crise; por outro, em simetria com os benefícios, atribuem aos governos a responsabilidade pelos problemas de origem externa, exigindo-lhes a adoção de políticas que se encontram fora do seu alcance e rejeitando as que a situação requer¹.

Estas considerações são particularmente importantes no que respeita ao enquadramento das políticas macroeconómicas. De facto, é desse enquadramento e da definição e execução de políticas sociais eficazes e sustentáveis que depende, em larga medida, a capacidade do Estado para promover os objetivos sociais que o sistema político consagra. São esses os pontos que este texto procura abordar, sem pôr em causa tais objetivos. Dito de outro modo, não se pretende aqui discutir as opções quanto ao papel do Estado na economia e na sociedade consagradas na Constituição da República Portuguesa. O que importa é discutir as alterações necessárias ao quadro institucional em vigor de modo a torná-lo coerente com essas opções. Para tal há que ter em conta que o quadro atual permitiu que as despesas públicas atingissem um nível que a capacidade tributária do país não pode financiar, produzindo um efeito de asfixia da dívida que impede a concretização das boas intenções consagradas na lei. Daí resultou a tendência que confunde reforma do Estado com simples cortes de despesas públicas. Contudo, sem alterar o quadro institucional de que resultou a atual situação, esses cortes por si sós não geram nem a confiança dos cidadãos no sistema político, nem a dos investidores na economia, os dois fatores de que depende o retorno à estabilidade económica e social.

II. Os Antecedentes

No período anterior à integração na moeda única, o reduzido acesso aos mercados financeiros internacionais implicou que o desvio entre capacidade tributária e despesas fosse essencialmente coberto pelo chamado imposto de inflação: a dívida pública era financiada

¹ Este é um problema extensivo às grandes economias dominantes a nível global. Tem sido, por isso objeto de vasta literatura, quer no domínio da ciência política, quer no da política económica. Um exemplo interessante é o contributo de Christina e David Romer para o simpósio de Jackson Hole de 2002. Num texto intitulado *The Evolution of Economic Understanding and Postwar Stabilization Policy*, mostram, entre outras coisas, como a compreensão da economia e dos efeitos das políticas económicas ainda é parcial e continua a exigir uma atenção permanente, tanto dos economistas como dos políticos, ao papel das expectativas criadas ao eleitorado. Mais próximo da atualidade e do caso português é o texto de Spyros Kosmidis, *Government Constraints and Economic Voting in Greece*, GreeSE Paper No.70 (Maio 2013), do Hellenic Observatory da London School of Economics.

por criação monetária, as elevadas taxas de juro e o controlo quantitativo do crédito ao sector privado encarregavam-se de limitar a procura interna, enquanto a desvalorização cambial cuidava do equilíbrio externo (alimentando simultaneamente a inflação). Tratava-se de um sistema internamente coerente com respeito ao objetivo de conciliar a acumulação de défices públicos com a capacidade de financiamento existente, um constrangimento dificilmente ultrapassável no curto prazo, enquanto se criavam condições estruturais de crescimento da economia que deveriam dilatar a sua capacidade financeira.

Tal sistema não era, porém, isento de problemas, quer no respeitante à sua estabilidade no médio prazo, quer quanto aos seus efeitos sobre o bem-estar e a equidade social e sobre a capacidade de crescimento da economia. A ilustrar a sua instabilidade estão as frequentes – e crescentemente graves – crises de financiamento externo que culminaram em 1983/84, imediatamente antes da adesão à UE. O corte dos salários reais, assegurado pela inflação (acelerada nas crises pelo efeito das desvalorizações discretas da moeda e das subidas dos preços administrados), acomodava o fraco nível de produtividade e, até à abertura dos mercados do Leste Europeu e da Ásia, mantinha o emprego em indústrias pouco exigentes em mão-de-obra qualificada. Contudo, nem esse mecanismo nem a escassez e incerteza do crédito ao sector privado constituíam estímulos ao aumento da produtividade indispensável ao crescimento da economia e do bem-estar social.

Em síntese, este era um sistema adequado às difíceis condições de transição para a democracia, mas que devia ser revisto à medida que se criavam condições para uma maior abertura financeira – necessária para complementar a fraca capacidade de financiamento interna, função do baixo nível de rendimento – e para um papel mais ativo do sector privado, em particular no investimento capaz de gerar aumento de produtividade e emprego mais qualificado. A adesão à UE ofereceu a oportunidade para proceder a essa revisão, aumentando significativamente a capacidade de financiamento do país, impondo alterações institucionais essenciais ao reforço do papel do sector privado e simultaneamente proporcionando condições para a criação de um Estado forte, apoiado nos mecanismos de regulação europeus e numa administração pública com condições para se tornar crescentemente qualificada e profissionalizada.

III. A Integração na UE

Esse era igualmente o momento para rever o enquadramento das políticas macroeconómicas. Mesmo antes da adesão à moeda única, o regime de política monetária e cambial tinha sido posto em causa pela evolução do enquadramento externo. A abertura comercial e financeira entretanto ocorrida a nível europeu e global condenara a limitação quantitativa do crédito, como instrumento de financiamento compulsivo dos défices públicos, e a desvalorização cambial, como mecanismo de competitividade. Essas políticas foram consequentemente alteradas após a integração na UE, ao mesmo tempo que a revisão constitucional consagrava o necessário alargamento do papel do sector privado. A experiência posterior viria, contudo, a revelar a insuficiência das mudanças ocorridas. Com efeito, o papel do Estado reforçou-se graças ao peso dos fundos europeus, mas não foram paralelamente promovidos os mecanismos de gestão pública apropriados a um sistema económico crescentemente complexo e descentralizado.

Como afirmado atrás, a criação destes mecanismos não implicaria alterar as opções consagradas na Constituição da República Portuguesa, nomeadamente no domínio social. Implicaria, todavia, reconhecer que, no sistema de economia de mercado por que o país inequivocamente optara, seria indispensável consagrar soluções tendentes a promover a racionalidade coletiva, ou seja, um sistema de tomada de decisões políticas que tivesse em conta **as condicionantes – e não só as vantagens** – do seu enquadramento externo, bem como a sua **natureza coletiva e intertemporal**. Tal sistema devia, por consequência, promover a atenção às condicionantes externas e reconhecer e procurar resolver *ex ante* os conflitos que necessariamente surgem entre os efeitos de curto e longo prazo, entre prioridades políticas diferentes, entre preferências individuais e coletivas. Regressando à citação de Samuelson, reconhecer que os atos têm consequências que têm de ser tidas em conta para que as boas intenções possam concretizar-se.

IV. O Que Falta Fazer

Antes de entrar num plano mais prático, há que admitir que as mudanças necessárias têm de ocorrer a nível das mentalidades. Basicamente, é essencial que as regras aceites ou os compromissos assumidos deixem de constituir incentivos, acomodados pelas autoridades, para procurar formas de os contornar. Este deve constituir um objetivo importante de qualquer alteração que se proponha e sobretudo não pode equivaler, como frequentemente acontece, a um pretexto para nada fazer enquanto se espera que as mentalidades mudem. A crise atual fornece, pelo contrário, o clima ideal para mostrar que o desprezo pelas regras pode pagar-se caro e que, por isso, antes de adotá-las é indispensável analisá-las, debatê-las em profundidade, criar os instrumentos apropriados para as cumprir e promover a necessária sanção política a quem ceder à tentação de as evadir. Neste contexto, as alterações necessárias à definição do papel do Estado são profundas, principalmente em dois domínios: o da política orçamental e o das políticas estruturais.

A. A Política Orçamental

Não obstante as regras europeias e as diversas reformas do enquadramento orçamental, da administração pública, da contabilidade pública e de todas as áreas conexas, a política orçamental em Portugal continuou ao longo dos anos a caracterizar-se pela incapacidade de respeito pelas regras, pela falta de transparência e, sobretudo, pela deficiência de atenção às implicações futuras das decisões, substituída pela crença em que o crescimento económico assente em estímulos de curto prazo à procura seria sustentável, não obstante a acumulação de dívida e dos respetivos encargos. É claro que a crise financeira internacional agravou muito os problemas. Porém, faz parte da sabedoria convencional – e da doutrina keynesiana – que é nos tempos favoráveis que temos de preparar-nos para as crises e que um nível de endividamento elevado, em paralelo com a incapacidade de ajustamento estrutural, são fatores de vulnerabilidade cujo efeito em tempos de crise pode ser devastador.

Na verdade, o pior efeito do enquadramento financeiro internacional sobre a economia portuguesa foi o que resultou da euforia anterior à crise, que acomodou o acréscimo desmedido do endividamento privado e, com ele, a concentração da atividade económica e do emprego no mercado interno, em áreas de baixa produtividade, em detrimento da

competitividade externa da economia. Assim, a abundância de financiamento acentuou, em vez de ajudar a resolver, os problemas estruturais da economia, ao mesmo tempo que lhes adicionava um outro: o do custo do próprio endividamento.

A nível internacional debatem-se ainda as soluções tendentes a evitar a repetição de uma crise desta natureza. Compete, porém, a cada país – e em particular às pequenas economias abertas mais afetadas pela crise – tomar as medidas necessárias para obviar aos seus efeitos, nomeadamente usando proficuamente o apoio financeiro internacional.

i. O enquadramento orçamental

No plano da política orçamental e do seu enquadramento, Portugal tem ainda muito a fazer. Subjacente à reforma nesta área tem de estar a consciência da necessidade de consagrar princípios que assegurem que a definição da política toma em conta as implicações globais, presentes e futuras, das decisões constantes de cada Orçamento do Estado, ao mesmo tempo que fixa regras exigentes de acompanhamento da execução orçamental, que ponham em evidência essas implicações e não só o cumprimento dos limites aprovados pelo Parlamento para as rubricas de despesa e para a dívida pública. A prática instituída de basear o orçamento em projeções macroeconómicas e orçamentais geralmente otimistas, leva a que os limites determinados pelo regime em vigor conduzam à acumulação de sucessivos défices. De facto, este é o resultado lógico de previsões de receita que não são atingidas e que conduzem a que os limites fixados pelo Parlamento venham a revelar-se demasiado generosos com respeito ao objetivo previsto para o saldo orçamental, cujo incumprimento só tardiamente se tornou motivo de preocupação política.

Esta não conduziu, todavia, à necessária alteração de fundo de um enquadramento orçamental que essencialmente ignora que os recursos à disposição do Estado são limitados, tendo antes implícito o princípio de que, para ocorrer ao aumento de despesas, o Estado pode normalmente recorrer à subida de impostos ou ao endividamento. Em períodos mais difíceis, medidas temporárias, ao nível do financiamento ou das despesas, permitiriam dissimular o valor do défice, uma solução bem acolhida pelos mercados financeiros na sua fase de euforia e subavaliação do risco. Aos responsáveis políticos deveria, porém, incumbir a exigência de não ignorar quer os efeitos de médio e longo prazo da política orçamental, quer as restrições com que uma pequena economia aberta se defronta. Subir os impostos, incluindo o imposto de inflação, pode aumentar temporariamente a capacidade de dispêndio do Estado, mas tem igualmente efeitos sobre a economia que, se não forem acautelados, acabam por travá-la, ao inviabilizarem a expansão das atividades que geram as receitas fiscais. Analogamente, o recurso à dívida acresce temporariamente os recursos financeiros disponíveis, mas aumenta também os encargos futuros e acaba por tornar-se num obstáculo intransponível à atividade do Estado e da própria economia.

Assim, o enquadramento orçamental precisa de ter em conta que as decisões orçamentais em geral e os limites de despesa e de dívida em particular não podem atender apenas aos equilíbrios de curto prazo: essas decisões têm implicações muito para além do ano em que são tomadas, nalguns casos – como, por exemplo, o das pensões – com uma dinâmica que exige ter permanentemente em atenção os níveis de emprego e de produtividade na economia e não só o crescimento conjuntural da procura. O enquadramento orçamental português, mesmo com as alterações introduzidas no contexto das normas europeias, não

tem eficazmente em conta estes aspetos, o que torna a sua reforma numa prioridade com vista ao retorno da confiança na sustentabilidade das finanças públicas.

Duas questões precisam, em particular, de ser atendidas e, em qualquer delas, a legislação portuguesa não pode limitar-se a acolher uma versão minimalista das orientações europeias. Estas são necessariamente genéricas, dado terem de acolher soluções diferentes a nível de cada Estado-Membro. Cabe, portanto, a estes optar pela solução que melhor se adapte ao seu enquadramento jurídico e simultaneamente assegure o cumprimento dos compromissos assumidos. Portugal precisa, por isso, de incluir no seu enquadramento orçamental princípios exigentes quanto ao enquadramento plurianual do orçamento, incluindo a definição de limites plurianuais de despesa de facto vinculativos², que complementem um objetivo de saldo estrutural compatível com a redução do rácio da dívida pública, devidamente acompanhado e sancionado politicamente.

Ao mesmo tempo, atendendo à experiência muito negativa em matéria de projeções macroeconómicas (que a intervenção da Troika não corrigiu), esse enquadramento deve ponderar a adoção de projeções independentes, aliás exigida pelo atual enquadramento europeu. A importância deste ponto não reside em assegurar que essas projeções passem a prever exatamente os resultados, o que é improvável, mesmo em condições normais, e é-o ainda mais no atual clima de incerteza, a nível nacional e internacional. O que é indispensável é garantir que as projeções não refletem os desejos, mais do que a previsão objetiva, dos resultados das políticas e dos riscos associados.

ii. A administração pública

Outra condição para garantir que as boas intenções se cumprem consiste no acompanhamento rigoroso e constante das políticas em vigor e na exigência de utilização eficiente dos meios disponíveis. Mas assegurar essa eficiência exige perceber que a execução das políticas é por definição descentralizada, o que torna indispensável, num regime democrático avançado, que os seus agentes disponham de capacidade para a gerir, sendo ao mesmo tempo responsabilizados / premiados pela qualidade dessa gestão, determinada de forma transparente e independente dos interesses da conjuntura política.

Ao contrário do que sucedia nos anos setenta, Portugal dispõe agora de recursos qualificados que podem assumir tais responsabilidades. Faltam, porém, definições de competências e critérios de gestão adequados que permitam usá-los. Não existem fórmulas milagrosas para tornar a administração pública eficiente e transparente. Contudo, a simples redução de efetivos e de remunerações, na ausência de capacidade de gestão, não só não proporciona esse resultado, como é contrária à sua realização. A redução do peso das despesas públicas tornou-se num imperativo, após décadas de crescimento que não atendeu à limitação dos recursos ao dispor do Estado. Mas responder eficazmente ao desafio de melhor as gerir também implica custos que têm de ser assumidos, planeados e controlados para que o conjunto das despesas públicas – e não só as despesas com pessoal – possa entrar numa trajetória sustentável e compatível com o desenvolvimento da economia. A profissionalização

² O atual sistema fixa, por lei, limites “vinculativos” para 4 anos. A simples aprovação de uma nova lei altera esses limites que, assim, se tornam simplesmente anuais, o que elimina, quer o desejado efeito macroeconómico, quer a capacidade de orientar a gestão dos serviços públicos para o cumprimento de objetivos conhecidos com a necessária antecedência.

da administração – em lugar da politização – é uma condição necessária não só para atingir esse objetivo, como para assegurar a confiança dos cidadãos. O reforço, eficientemente coordenado, do uso das novas tecnologias é outra. Ambas exigem uma profunda reestruturação da administração pública atual, presidida por princípios modernos de gestão, que elimine em definitivo a lógica de uma burocracia incompatível com um Estado desenvolvido.

A perceção pela opinião pública de uma administração eficiente, profissional e transparente é igualmente importante para assegurar a confiança no Estado e para promover a noção de que, nas palavras de Oliver Wendell Holmes, os impostos são o preço a pagar para vivermos numa sociedade civilizada. A aceitação de tal princípio não torna, porém, os bens públicos em bens livres, que podem ser consumidos ilimitadamente. Reconhecer o seu preço, exige antes a sua gestão rigorosa.

A complexidade atingida pelo aparelho de Estado exige respostas políticas pragmáticas, num contexto de equilíbrio de poderes, de abertura e de transparência, e com recurso a mecanismos de coordenação e gestão que assegurem que os objetivos estratégicos do Estado possam ser atingidos, mediante a contribuição de diferentes organismos e de meios compatíveis com os equilíbrios macroeconómicos de que depende a estabilidade e o desenvolvimento da economia. Tudo isso supõe uma reforma em profundidade da administração pública, envolvendo um processo complexo de diálogo inclusivo e transparente, não restrito ao nível político e laboral, mas extensivo à sociedade civil, o utilizador/pagador último dos seus serviços. Organismos internacionais, com especial realce para a OCDE, detêm vasto conhecimento e experiência na matéria e deveriam, por isso, ser ouvidos no processo, embora seja claro que é às instituições políticas nacionais que tem de competir a iniciativa e a responsabilidade pelas opções nele retidas.

iii. As contas públicas

Ainda no domínio da gestão orçamental, o enquadramento português peca pela insuficiente atenção ao facto de os mecanismos de prestação de contas num regime democrático deverem assentar num sistema de contabilidade pública abrangente e rigoroso, capaz de permitir o acompanhamento, tanto numa ótica de caixa, como de compromissos assumidos, das receitas e despesas de um sector público cada vez mais complexo. Nestes diversos domínios o atraso manteve-se durante demasiado tempo e, não obstante os progressos recentes em matéria de contas públicas, ainda está longe de poder considerar-se eliminado.

Nesta área, o sistema de enquadramento orçamental insiste sobretudo na disponibilização de informação granular, a par com reduzida exigência quanto à qualidade dos dados agregados, necessários para permitir a definição e o acompanhamento adequados das políticas, bem como a avaliação dos respetivos riscos. Como ilustração da granularidade da informação, veja-se, por exemplo, a Conta Geral do Estado, cuja última edição disponível, respeitante a 2012, contém um total de 8356 páginas, a maior parte das quais preenchidas por quadros detalhados que, embora devessem ser acessíveis a quem desejasse consultá-los, nada acrescentam à capacidade de avaliação da política orçamental. Em contrapartida, permanecem problemas complexos de definição e abrangência dos agregados que suportam essa avaliação, o que reduz a transparência da política, dificulta a sua definição e execução e, ao longo dos anos, permitiu que o Estado acumulasse compromissos só muito tardiamente

reconhecidos. A informação relativa às contas públicas é, assim, uma área chave, em que continua a ser indispensável um investimento substancial com vista à recuperação da confiança nas finanças públicas portuguesas e, ainda mais importante, como base para a sua melhor definição no futuro.

Também neste domínio existe vasta experiência internacional, aliás em permanente evolução. Porém, tal como no caso da administração pública, a iniciativa e as opções a reter têm de ser da responsabilidade nacional e não podem aguardar pelas escolhas finais dos organismos internacionais. Em primeiro lugar, essas escolhas nunca são finais, tendo, pelo contrário, que adaptar-se à evolução de um enquadramento de negócios em permanente transformação. Além disso, as dificuldades geradas a nível interno pelas falhas do sistema de contas são sobejamente conhecidas e levaram à incapacidade de avaliação correta e atempada das responsabilidades assumidas pelo Estado e do seu impacto na economia e na capacidade de financiamento do país. É, portanto, urgente colmatá-las, tendo em atenção as orientações internacionais na matéria e estando permanentemente prontos a introduzir os ajustamentos que, tanto a experiência interna, como as orientações internacionais aconselhem. Por isso e por se tratar de uma tarefa de natureza técnica, cada vez mais especializada, esta responsabilidade deve caber a uma entidade com capacidade própria para o seu desempenho, substituindo a necessidade de decretos-lei, a não ser para definir os aspetos mais gerais do seu enquadramento.

B. As Políticas Estruturais

A inexistência das reformas de fundo da política orçamental necessárias para orientar a política económica num sentido compatível com a sua integração, não só na Europa, mas no enquadramento económico e financeiro global, remeteu a economia para uma especialização assente na expansão da procura interna, ela própria alimentada pelo endividamento público e privado. Sair da crise gerada pela asfixia da dívida implica, por isso, também a reestruturação da economia. Esta terá de ir a par com o reenquadramento da política orçamental e com uma reforma da administração pública que a torne compatível com o papel exigido a um Estado moderno, mas não se restringe a esses domínios, nem à redução dos custos do trabalho.

Desde a instituição da democracia, Portugal investiu muito na educação, um projeto de longo prazo, cujos resultados já se veem. Esse investimento era indispensável ao aumento de produtividade, em que o crescimento económico tem de assentar, e não pode agora ser desperdiçado, lançando no subemprego ou na emigração aqueles que dele beneficiaram. No entanto, para aproveitar esse investimento, essencialmente público, é agora necessário investimento privado capaz de diversificar a estrutura da economia e a sua competitividade.

Em linha com o desajustamento da política orçamental, as políticas de estímulo ao investimento privado tenderam a basear-se sobretudo em subsídios públicos, alimentados, nomeadamente, pelos fundos europeus, e no crescimento do mercado interno, quando a abertura das economias emergentes condenou a especialização nas atividades intensivas em mão-de-obra pouco qualificada. A racionalização das infraestruturas, o esforço de formação profissional e a resolução dos problemas que continuam a ser apontados como obstáculos ao investimento virado para o mercado global têm, por isso, de tornar-se em domínios prioritários da reforma do papel do Estado.

O sector exportador português já mostrou ter capacidade para se adaptar às novas condições de mercado. Falta-lhe, todavia, dimensão e diversidade que lhe permitam tornar-se no motor de crescimento de que a economia necessita. O reforço desses atributos supõe investimento que, por seu turno, supõe financiamento. A opção por financiamento por dívida, pública ou privada, está limitada pelos rácios de endividamento já atingidos. Mais importante, porém, estes mostram não ser esse o caminho adequado: se a dívida, por si só, resolvesse os problemas, Portugal gozaria agora de um altíssimo nível de prosperidade.

É por isso necessário atrair capital de risco que traga consigo capacidade tecnológica e de gestão para se inserir nas cadeias de produção globais, graças ao aumento da produtividade que simultaneamente assegure um elevado nível de emprego. Para isso são necessárias políticas estruturais que favoreçam a mobilidade dos recursos, a concorrência, a inovação, a coerência no desenvolvimento das infraestruturas, a racionalização, transparência e estabilidade da política fiscal e dos mecanismos que gerem o mercado do trabalho, a continuada simplificação administrativa, a qualidade das leis e a eficácia do sistema de justiça civil. Paralelamente, é necessário estimular a empregabilidade sustentável, resultante da educação, da formação profissional e de políticas ativas de emprego que, de facto, visem esse objetivo, numa lógica de *tough love* que não se limite a procurar remediar a superfície do problema e a remeter para o futuro as soluções de fundo.

Portugal fez progressos importantes e mantém reformas em curso em muitas destas áreas. Mais importante ainda, o país já tomou consciência da necessidade de reformas de fundo que promovam a estabilidade e que, por isso, requerem o ajustamento a um enquadramento internacional, tecnológico e social muito diferente do existente nos anos 70/80. O quadro institucional em que essas reformas devem situar-se ultrapassa a simples alternância democrática, exigindo a alteração de princípios básicos, subjacentes às opções de qualquer governo que se proponha promover sustentavelmente o crescimento económico e o bem-estar social. Isso é verdade tanto na política orçamental como nas políticas estruturais e supõe um programa político estruturado, consensual e definindo metas suscetíveis de acompanhamento e verificação transparente e independente.

V. Conclusão

Um programa de reforma do Estado segundo essas linhas deve ser a base para eliminar a incerteza e a falta de confiança que travam qualquer hipótese de atrair o tipo de investimento de que a economia urgentemente necessita. Deve, por isso, constituir um argumento forte para suscitar um apoio internacional que não se reduza a exigir resultados imediatos em matéria de objetivos orçamentais e de custos do trabalho, resultados esses que, como já demonstrado, não resolvem os problemas de fundo e acentuam, em vez de eliminar, a incerteza.

Depois do esforço de ajustamento já levado a cabo, Portugal tem condições para obter esse apoio, se der os passos adicionais necessários para lhe permitir beneficiar das oportunidades que o enquadramento internacional proporciona e, simultaneamente, defender-se dos seus principais riscos. Esses passos exigem, contudo, uma capacidade de concertação que precede, mas não impede, a lógica da confrontação partidária inerente ao processo

democrático. Essa concertação foi possível no contexto de anteriores decisões políticas de fundo. Para voltar a sê-lo é apenas necessária a consciência de que esta é uma ocasião desse tipo, não uma simples crise conjuntural que se resolve com manipulações da dívida, pública ou privada. A alternativa é o subdesenvolvimento, aceite como opção, não como inevitabilidade.

Teodora Cardoso

Outubro 2013