

Definição e Financiamento das Políticas Públicas

Teodora Cardoso¹

1. O tema a debater

À questão colocada a este painel – **Quais os recursos necessários para sustentar a intervenção do Estado?** – não é possível responder de forma directa, concisa e quantificável em termos gerais. Desde logo não está definido o que se entende por intervenção do Estado, a qual, como sabemos, pode revestir formas e dimensões muito diversas. Porém, mesmo que procurássemos levantar essa indefinição, a resposta dependeria, em cada momento, das preferências políticas do eleitorado, representado pelo governo, e das condições estruturais e conjunturais, internas e externas, em que a economia se encontra.

Na verdade, do que se trata é de discutir **como equilibrar, em cada momento, os objectivos das políticas públicas com os recursos previsíveis para as financiar, sem pôr em causa a estabilidade financeira do país, numa perspectiva de sustentabilidade a prazo.** Este é um problema complexo, tanto em termos técnicos como políticos. Todos conhecemos a dificuldade em prever o futuro. O constante debate quanto à fiabilidade das previsões macro-orçamentais demonstra-o abundantemente. Essa dificuldade tem feito sobretudo sentir-se no que respeita às previsões de evolução da economia no curto prazo e ao seu impacto na execução orçamental anual. Porém, mesmo nesse plano, não estamos perante um simples problema da qualidade técnica das previsões, nem da vontade política de pintar um futuro cor-de-rosa, embora ambos estes factores possam ser relevantes.

2. Políticas e previsões

As previsões são sempre contingentes e são-no especialmente em tempos de turbulência e de mudança estrutural, na economia interna e no seu enquadramento global. Mais importante, porém, é a tendência para centrar excessivamente a definição e a avaliação das políticas económicas nas previsões de curto prazo, sem ponderar suficientemente os riscos que elas envolvem. O argumento para a concentração no curto prazo assenta no facto de que as alterações estruturais apenas produzem efeitos ao longo do tempo, o que justificaria não serem consideradas na definição das políticas económicas a aplicar no imediato, como é o caso do Orçamento do Estado e das medidas de políticas públicas nele incluídas. É, no entanto, bem conhecido que as decisões têm consequências que vão muito para além do seu efeito imediato, o que exige tomar em conta os seus aspectos previsíveis e concretizáveis num horizonte relevante, ainda que não estritamente quantificáveis.

Este é um problema que respeita à definição da política económica e que não pode ser resolvido pela qualidade das previsões de curto prazo. Pela sua própria natureza, o papel destas consiste em projectar o passado, procurando – com essa base e utilizando informação autónoma quanto à evolução da conjuntura internacional e às medidas de política económica adoptadas – prever a evolução da economia nos próximos 1 a 2 anos. Mesmo nesse curto período, as previsões não estão isentas de riscos, mas, para além dessa contingência, assumi-las como base da definição da política económica gera também o risco de as tornar *self-fulfilling*. Previsões de agravamento da situação, se não forem contrabalançadas por medidas que a remedeiem, afectam a confiança dos agentes económicos, reduzindo ainda mais o

¹ Texto base para a intervenção na sessão de 20 de março de 2013 do Fórum das Políticas Públicas organizado pelo ISCTE-IUL.

consumo e o investimento. Porém, contrabalançá-las unicamente pela introdução de medidas destinadas a estimular a procura no curto prazo – como a descida das taxas de juro, o aumento das despesas públicas ou a redução de impostos – pode conduzir à acumulação de desequilíbrios macroeconómicos graves e a levar o endividamento do país para níveis que, mais tarde ou mais cedo, acarretam uma crise que destrói todo o “desenvolvimento” que supostamente o teriam justificado.

É claro que não pode concluir-se daqui que a política económica deva ignorar as previsões macroeconómicas de curto prazo. Elas permitem avaliar a situação em cada momento e, desse modo, fornecem a informação necessária, quer à eventual necessidade de medidas de estabilização, quer à modulação da estratégia da política económica que, embora de longo prazo, exige ser adaptada, em particular à evolução das variáveis que o país não pode controlar, designadamente as que decorrem do enquadramento externo.

3. Perspectiva de longo prazo e enquadramento institucional

A necessidade de enquadrar a definição da política económica numa perspectiva de mais longo prazo



é, assim, indiscutível, sobretudo numa pequena economia aberta, integrada num mundo em mudança e cada vez mais globalizado. Embora obviamente contingente em termos quantitativos, essa perspectiva põe em relevo elementos adicionais quanto à trajectória das variáveis que, de facto, não só determinam os recursos necessários para sustentar a intervenção do Estado, como contribuem para definir a coerência da política e, consequentemente, qualidade dessa intervenção. Variáveis fundamentais a este nível são a **demografia**, a **produtividade** e o **grau de endividamento do país** (não só do Estado). Destas, e não do crescimento do PIB nos próximos um ou

dois anos, depende o desenvolvimento da economia e, por essa via, o montante de recursos de que esta poderá dispor de forma estável. A curto prazo observar-se-ão flutuações nessa trajectória e cabe às políticas macroeconómicas alisá-las tanto quanto possível, mas essa actuação só é viável se o país dispuser de espaço de manobra – em particular, de capacidade de endividamento – que a acomode. Gerir as políticas económicas numa perspectiva estrita de curto prazo esquece a demografia, ignora a produtividade e conduz ao sobre-endividamento, acabando este por eliminar todo o benefício que se julgara adquirido.

É claro que a formulação da política económica nestes termos tem dimensões mais complexas do que a “simples” gestão das taxas de juro e do Orçamento do Estado anual. Envolve, em primeiro lugar, importantes dimensões institucionais, algumas das quais de natureza constitucional, isto é, que não podem estar sujeitas à simples alternância democrática. Entre estas contam-se o **papel do Estado**, a **abertura da economia**, o **papel da concorrência** e o **enquadramento orçamental e monetário**. Relativamente a todas elas é indispensável existir um consenso nacional forte e consciente, que sirva de pano de fundo à definição das políticas de cada governo. Consensos nesse plano deixam ainda muitos graus de liberdade para as políticas a definir em cada legislatura, em conformidade com os princípios constitucionais. Estes devem, contudo, exigir que cada governo, no cumprimento do seu mandato, não perca de vista, por um lado, as três variáveis básicas acima referidas e, por outro, as alterações do enquadramento internacional, que o

país não pode alterar e a que, por isso, tem de ajustar-se, no curto e no longo prazo. Dito de outro modo, cada governo tem de obedecer a vários tipos de constrangimentos: os políticos, que a Constituição deve correctamente impor, e os económicos, que só parcialmente pode gerir no prazo do seu mandato. Ignorá-los, mesmo que em nome da consagração da soberania dos eleitores, é que, pelo contrário, acabará por condicionar as suas opções muito para além do que deveria ser politicamente aceitável.

4. A armadilha do endividamento

4.1. Antecedentes

O período de ditadura que Portugal viveu ao longo do século XX² e o facto de a sua queda ter coincidido com um período de forte turbulência da economia internacional explicam, pelo menos em parte, que a evolução política que se seguiu tenha tendido a ignorar as condicionantes a que um Estado democrático está sujeito numa pequena economia aberta³. Assim, a cultura política nacional passou a exigir aos governos resultados imediatos, obrigando-os, sob pena de um elevado custo político, a encontrar soluções que, pelo menos temporariamente, permitissem contornar esses constrangimentos. O endividamento surgiu como o mecanismo por excelência para atingir tal fim. Ao mesmo tempo, contudo, a acumulação de dívida e a insuficiente atenção ao enquadramento externo reduziam o espaço de manobra da política económica do país.

Na primeira década do milénio, estes efeitos, relacionados com a política interna, foram fortemente agravados por um enquadramento financeiro internacional que evoluiu de um clima de extrema subavaliação do risco para o seu oposto. De facto, desde o final da década de 1990 até ao eclodir da crise de 2007, os mercados financeiros internacionais não só não forneceram os sinais que teriam sido úteis para promover a travagem do endividamento (público e privado) como, pelo contrário, fomentaram a sua expansão por todas as formas. Deste modo, com base no seu modelo institucional de política económica e face à necessidade de investir no crescimento da economia, fomentando a convergência real com os países mais desenvolvidos, Portugal deixou-se atrair pela armadilha do endividamento. O financiamento externo acomodou défices crescentes, sem levar à criação de condições que assegurassem o aumento da produtividade, permitindo-lhe desse modo vir a prescindir de tal dependência.

4.2. O período até à adesão à UE

Até à adesão à União Europeia, a preocupação de equidade social e o muito baixo nível de partida justificaram o crescimento das despesas públicas, em parte financiadas por endividamento, mantendo-se este, todavia, fortemente limitado pelo reduzido acesso a financiamento externo. Este foi o período das políticas de arranque/travagem. A inflação, resultante do crescimento dos salários muito acima da produtividade e de défices orçamentais persistentes, implicava a perda de competitividade e o aumento dos défices externos. Face ao limitado acesso a financiamento, sempre que a dívida externa atingia os limites que os mercados financeiros internacionais lhe impunham, o país tinha de aplicar programas de ajustamento negociados com o FMI, assentes em três variáveis fundamentais: a desvalorização cambial, a limitação do crédito interno e a redução do défice orçamental. A primeira, acelerando a inflação, reduzia os salários reais e, por essa via, repunha a competitividade das exportações, sem recurso ao aumento da

² A que se somou a longa tradição colonialista que a antecedeu, justificando uma óptica essencialmente de economia associada a mercados cativos, em que a concorrência, a produtividade e o enquadramento internacional eram variáveis pouco relevantes.

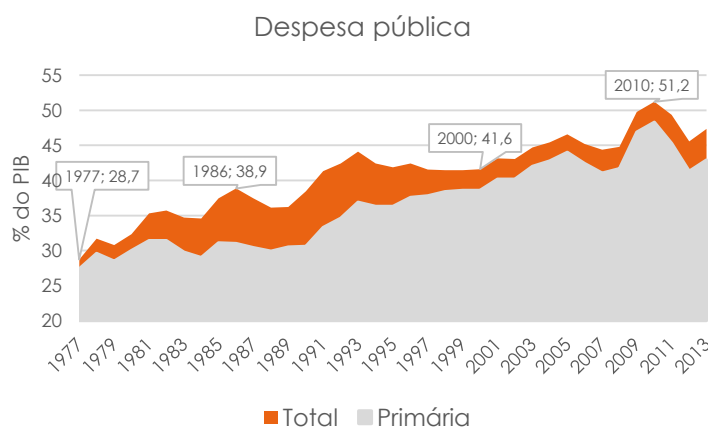
³ Referências interessantes a este propósito são Katzenstein, Peter (1985), *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Cornell University Press e Jones, Eric (2008), *Economic Adjustment and Political Transformation in Small States*, Oxford University Press.

produtividade e à sua diversificação. O corte do défice orçamental resultava de aumentos de impostos e corte de subsídios. Reforçado pela inflação, o valor nominal das receitas fiscais aumentava, enquanto as despesas correntes só posteriormente se ajustariam. A limitação do crédito interno, operada pela subida das taxas de juro e por limites quantitativos, reduzia a procura interna e incentivava o rápido retorno de capitais cuja fuga tinha sido fomentada pela própria expectativa de desvalorização.

Medidas mais estruturais de correcção da política orçamental só no programa de 1983-84 tiveram algum relevo (sobretudo com respeito ao papel dos preços administrados e ao financiamento das empresas públicas), mas revelar-se-iam em geral de curta duração. De facto, o cumprimento dos programas abria de novo o acesso ao financiamento externo e o ciclo reiniciava-se (daí o arranque/travagem), sem que o modelo de política fundamentalmente se alterasse. Na verdade, tratava-se de programas de curto prazo, assentes em medidas facilmente reversíveis, e nem a desvalorização cambial, nem a limitação do crédito favoreciam o investimento no aumento de produtividade que uma alteração mais profunda exigiria.

4.3. A adesão à UE

A oportunidade de mudança viria, assim, a surgir com a adesão à União Europeia, proporcionando o acesso a financiamento estável e o necessário reforço institucional, nomeadamente em matéria de concorrência e de abertura da economia. Portugal teve então condições para financiar o investimento em infraestruturas e em capital humano (via educação e formação profissional), ao mesmo tempo que as exportações beneficiavam da abertura dos mercados europeus (designadamente o mercado espanhol e o das indústrias antes sujeitas à contingentação imposta pelo Acordo Multifibras) e que o investimento estrangeiro era fomentado pela abertura das fronteiras e a maior estabilidade económica e política. Entrou-se, desse modo, num período de crescimento económico, de redução da inflação, de diversificação das exportações e de maior liberalização da economia (no respeitante, nomeadamente, a concorrência, privatizações, em particular do sector bancário, e redução do peso dos preços administrados).



O ajustamento que a integração europeia proporcionava ficou, todavia, muito aquém do necessário. Na área do enquadramento orçamental os progressos foram reduzidos, designadamente quanto à adopção de um quadro de médio prazo, capaz de promover a sua sustentabilidade. De facto, não obstante o período de forte crescimento económico que se seguiu, potenciado pelo excepcionalmente favorável enquadramento internacional⁴, a par com o acesso a fundos europeus, não tardou a

observar-se a aceleração do crescimento das despesas públicas, em paralelo com medidas tendentes a acrescê-las ainda mais no futuro (designadamente na área das pensões). Maus exemplos, entre outros que viriam a reforçar-se ao longo do tempo, foram 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, ou o fomento de uma política de pensões e

⁴ Ligado, nomeadamente, à quebra do preço do petróleo em 1986 e ao efeito da entrada em vigor do mercado único europeu.

condições de aposentação que ignorava a demografia, parecendo tomar como um dado que o crescimento “espontâneo” da produtividade iria garantir o financiamento futuro de regimes, gerais e específicos, excessivamente favoráveis.

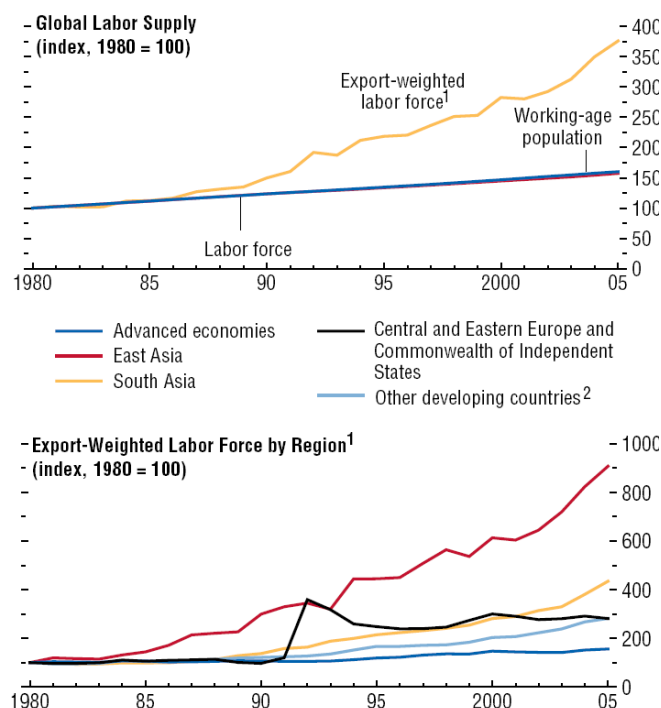
Portugal manteve, assim, défices orçamentais significativos, ao mesmo tempo que os progressos em matéria de produtividade e de diversificação das exportações permaneciam limitados. Na realidade, a integração num mercado mais rico, dentro do qual os salários nacionais, mesmo em crescimento, eram claramente competitivos, constituiu um forte incentivo às indústrias intensivas em mão-de-obra pouco qualificada, ao mesmo tempo que os fundos estruturais alimentavam a expansão do sector da construção que, embora inicialmente justificada, corria o risco – que viria a confirmar-se – de concentrar em si grande parte das políticas de investimento, criação de emprego e desenvolvimento regional. A oportunidade ímpar que a integração criara para o crescimento da produtividade foi, assim, em larga medida, desperdiçada, o que se tornaria no problema chave do período que se seguiu.

4.4. Os desafios da globalização e a introdução da moeda única

O período que viria a culminar com a adopção da moeda única na Europa iria tornar evidentes as falhas

Figure 5.1. Alternative Measures of Global Labor Supply

East Asia's marked rise in working-age population and increasing trade openness have contributed to about half of the quadrupling of the effective global labor supply, while South Asia and the former Eastern bloc accounted for smaller increases.



que acabariam por conduzir à crise actual. O primeiro factor de agravamento, de origem externa, surgiu no final da década de 1980, com o colapso da União Soviética e a abertura dos mercados emergentes. O *World Economic Outlook* de Abril de 2007 estimava que a oferta global de trabalho nos sectores exportadores tinha quadruplicado entre 1980 e 2005. A evolução demográfica e a abertura das economias da Ásia Oriental tinham contribuído com cerca de metade deste aumento, complementado por contribuições do Sul da Ásia e dos países do antigo bloco soviético. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento tecnológico, combinado com a remoção progressiva das restrições ao comércio internacional e aos movimentos de capitais tornara possível a decomposição dos processos produtivos e a sua localização cada vez mais afastada dos mercados consumidores. Deste modo, a localização da produção tornou-se muito mais sensível aos custos de trabalho relativos entre economias com graus de desenvolvimento e localização geográfica muito diferentes, passando os países desenvolvidos a aceder a esta nova massa de trabalhadores por

várias formas, desde a importação de produtos finais, à deslocalização de produções intermédias e à imigração.

Fora da UE, o efeito sobre a economia portuguesa desta alteração no enquadramento internacional teria sido devastador. Mesmo no interior da UE, a posição portuguesa era particularmente vulnerável. A sua estrutura produtiva e o predomínio do trabalho pouco qualificado expunham os trabalhadores à concorrência de mão-de-obra incomparavelmente mais barata e, nalguns casos, mais qualificada e/ou

adaptável. A localização geográfica perdia muito da sua vantagem no respeitante ao comércio, atendendo às evoluções tecnológicas, e tornava-se numa desvantagem relativamente à Europa de Leste, particularmente no respeitante ao investimento estrangeiro. Finalmente, as condicionantes institucionais e a continuada fragilidade da política orçamental eram obstáculos de peso à revisão das políticas sociais, que a condicionante externa exigia, no sentido de as focalizar nos elementos mais vulneráveis da população, na redução rápida e significativa dos custos de contexto e na requalificação e mobilidade dos trabalhadores para actividades competitivas.

Os desafios da globalização não se punham, porém, apenas a Portugal. Atingiam todos os países desenvolvidos e, em particular, os europeus. As respostas a estes desafios não tardaram a surgir e assumiram várias formas. Nos países desenvolvidos que haviam registado crises graves no final da década de 80 e início da década de 90, em função das mudanças estruturais então ocorridas (nomeadamente, a liberalização financeira e o colapso soviético), a ênfase situou-se no controlo orçamental, numa óptica de médio e longo prazo, a par de medidas estruturais destinadas a assegurar o reforço da competitividade num enquadramento internacional crescentemente exigente. As pequenas economias abertas do Norte da Europa e a Alemanha são exemplos neste domínio. Ao mesmo tempo, as economias asiáticas, após a crise financeira do final de década de 1990, concentraram-se igualmente no reforço da competitividade por todos os meios, incluindo a política cambial.

Neste contexto, e atendendo ao efeito da liberalização dos movimentos de capitais sobre a estabilidade cambial entre os países europeus, estes decidiram-se, na sua maior parte, pela adopção da moeda única. Os Estados Unidos, por seu turno, baseados na sua grande capacidade tecnológica, no forte incremento da produtividade da economia, na flexibilidade e adaptação desta às regras da concorrência, e na quase ilimitada capacidade de financiamento decorrente destes factores e da dimensão e sofisticação do seu mercado, optaram pelo aprofundamento da desregulação financeira e pela adopção de uma política monetária altamente expansionista, acomodada pela quebra da inflação resultante do novo enquadramento da política monetária e da descida dos preços das importações. Esta política levaria à forte expansão do consumo privado e do endividamento das famílias, à subvalorização do risco e ao peso crescente – mas finalmente efémero – dos sectores financeiro e imobiliário. Alimentados pelas deficiências da regulação financeira, estes viriam a ser os factores da crise desencadeada em 2007.

Estas determinantes, de natureza global, tiveram impacto em todas as economias, mas, mesmo dentro da Área do euro, elas não foram afectadas da mesma forma. As diferenças resultaram do modo como encararam a profunda mudança no enquadramento internacional e como aproveitaram a transição que a expansão da economia mundial proporcionou, quer através da sustentação das importações mundiais, quer da abundância de financiamento barato. Em particular esta última podia acomodar tanto a expansão do imobiliário, do endividamento das famílias e do balanço dos bancos, como políticas estruturais destinadas a corrigir vulnerabilidades, a estimular a produtividade e a tirar partido das oportunidades que a globalização também proporcionava.

Cabe aqui a citação, agora tornada lugar-comum, dos caracteres chineses que representam o conceito crise:



O problema consiste em que esta visão exigiria, em primeiro lugar, uma atenção permanente à realidade circundante, de modo a reconhecer o perigo e, em conjunto com ela, uma visão estratégica da economia que, em lugar do crescimento de curto prazo, desse prioridade ao uso da abundância de financiamento para realizar, com menores custos, os ajustamentos necessários para aproveitar a oportunidade. A aparente facilidade da integração no mercado e na moeda única, bem como o enquadramento institucional português, tinham, todavia, passado para segundo plano essa alternativa, mantendo-se a prioridade ao crescimento a curto prazo, entretanto em rápido declínio, não por falta de procura, mas por insuficiente ajustamento da oferta.

5. Portugal e a armadilha do endividamento

Insistindo no estímulo à procura, Portugal caiu, assim, na tentação do sobre-endividamento – do Estado, das empresas e das famílias – que somou aos graves problemas estruturais que já tinha. Esta é uma situação que não tem saídas fáceis, menos ainda quando se junta a uma crise estrutural e quando a “crise de balanço” é extensiva a grande parte do mundo desenvolvido e, a nível nacional, abrange por igual os sectores público e privado.

Numa crise de balanço, os mutuários são obrigados a reduzir o seu nível de endividamento para se tornarem solventes, o que significa que as medidas de estímulo habitualmente usadas para combater a recessão deixam de ser eficazes ou mesmo viáveis. Se apenas o Estado estiver sobre-endividado, o financiamento pode transferir-se para o sector privado e *mutatis mutandis*. Porém, quando todas as classes de agentes se defrontam com a exigência de reduzir a dívida, a liquidez abundante não basta para estimular o recurso ao crédito que, sem uma profunda alteração de contexto, apenas aumentaria os encargos com o serviço da dívida e os riscos de insolvência. Por isso, nem o consumo nem o investimento privado respondem a tal estímulo, tal como não responderiam a um estímulo orçamental que aumentaria ainda mais a perda de confiança e o prémio de risco incorporado no custo da dívida.

Restaria, neste caso, apenas o financiamento monetário. Dentro da Área do euro, este tem os limites próprios da política monetária única, que obedece a um estrito objectivo de inflação. Fora dela, a inflação baixaria o valor real da dívida interna (de montante diminuto), mas aumentaria, via prémio de risco e taxa de câmbio, o valor e o custo da dívida externa, aquela que, entre nós, é largamente predominante. Simultaneamente reduziria também o valor das poupanças em moeda nacional, assim como o dos salários e outros rendimentos reais. Portugal recorreu já a este expediente e, como vimos atrás, o resultado não foi o melhor. Na sequência imediata do período pós-revolucionário, preservou o emprego – uma variável chave – mas, fazendo depender a competitividade unicamente do corte dos salários reais, não estimulou o investimento em produtividade, o único factor que poderia mantê-lo no futuro, traduzindo-se em desenvolvimento sustentado. Mais grave ainda, nas circunstâncias actuais, esses salários teriam de competir com os praticados em países com níveis de rendimento incomparavelmente inferiores. O desenvolvimento

destes, quer em termos económicos quer demográficos, é a oportunidade a explorar para sair da crise, mas esta não resultará da concorrência nas actividades de baixa produtividade.

6. O ajustamento necessário

Por estas razões, Portugal não pode limitar-se a olhar a actual crise nem como a consequência da integração na Área do euro, nem como o resultado de uma política de austeridade que possa facilmente ser aliviada, nem como um “simples” problema de correcção dos anteriores excessos orçamentais e de endividamento dos agentes económicos, a que a austeridade por si só poria fim, promovendo o regresso ao financiamento pelos mercados de um modelo de política económica que já há muito se percebeu estar esgotado e que só o endividamento permitiu manter, muito para além do que o bem-estar do país aconselharia. Por maioria de razão, prescindir da austeridade e procurar sair da crise através do maior endividamento do Estado (oficial e/ou monetário) está fora de questão. A única saída consiste em combinar uma política de 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 a continuada atenção às variáveis enunciadas de início: a demografia, a produtividade e o controlo do endividamento.

Um programa deste tipo não pode reduzir-se a simples objectivos financeiros, nem confundir-se com uma listagem de medidas e iniciativas legislativas. Tem, pelo contrário, que enunciar uma estratégia, definir objectivos e fixar uma trajectória realista para os atingir, incluindo metas intermédias que permitam avaliar qual a distância percorrida e respectivos resultados, e qual a que falta percorrer. Se é certo que, individualmente, podemos seguir o poeta quando diz que “o caminho faz-se caminhando”, uma sociedade só ganhará coesão se souber para onde se dirige e se compreender e tiver uma palavra a dizer quanto ao caminho a seguir. Fixar um objectivo e esperar que outros o financiem já mostrou não ser realista. Invocar reformas como simples – e repetidos – pretextos para a redistribuição de recursos ao sabor das conjunturas política e económica, mas que pouco ou nada alteram o progresso em direcção aos fins a atingir, não só não gera, como destrói, a coesão social.

Essa coesão é tanto mais necessária quanto os efeitos da correcção dos excessos, nomeadamente no que respeita ao endividamento, se fazem sentir imediatamente, enquanto os das reformas institucionais são mais protelados no tempo, tornando inevitável uma fase de recessão económica. Procurar combater esta por medidas de estímulo à procura apenas agravaria o problema do endividamento, mas pensar que uma crise estrutural se resolve somente mediante a restrição da procura é igualmente estulto.

A opção que resta consiste em reduzir a profundidade e a duração da crise e para tal perdemos já muito tempo. O desequilíbrio entre a ênfase nas medidas de austeridade e a insuficiência do esforço no sentido de criar a coesão social e política necessária à reforma estrutural e institucional levou ao agravamento da situação económica e tornou essa coesão e o próprio reequilíbrio financeiro em alvos cada vez mais longínquos. Este é um ponto que os próprios mercados financeiros reconhecem e que nem o financiamento oficial nem o monetário iludem.

Com efeito, os exemplos bem-sucedidos de recuperação na sequência de episódios desta natureza são de dois tipos. Um deles resulta do apoio financeiro exterior ao estado/região em crise, mas só é viável se obedecer a duas condições: situar-se dentro de um país que disponha de capacidade financeira para tal (existem exemplos vários em regiões dos Estados Unidos e, embora numa crise de tipo diferente, no caso dos estados da antiga RDA) e ser acompanhado de uma política económica que promova a recuperação (uma condição que tem faltado, por exemplo, ao Mezzogiorno italiano). Entre diferentes países, tal saída tem limites estreitos. No caso da Europa, mesmo os países unidos pela moeda única seguiram estratégias

económicas e financeiras diversas, assumiram diferentes graus de sacrifício no passado e daí retiraram resultados diversos. Em geral, esses países dispõem também de uma capacidade financeira limitada pelas suas próprias perspectivas demográficas e pela necessidade de assegurarem a sua própria competitividade e coesão política. O aprofundamento desta entre os países da Área do euro é indispensável para assegurar a sua sobrevivência, garantindo que tais divergências se atenuem em vez de acentuar-se, mas não pode, por si só, resolver os problemas que a divergência criou.

Resta, portanto, o segundo tipo de solução, esquematizada acima. Os seus custos, por elevados que sejam no curto prazo, serão muito menos onerosos do que a negação da realidade. Uma tal solução implica, pelo contrário, grande realismo quanto ao reconhecimento da situação de partida, a par com o estímulo à coesão nacional necessária ao abandono do paradigma do endividamento como fonte de desenvolvimento. Para isso é indispensável assumir um compromisso firme e permanente com a responsabilidade financeira, explicitamente aceite como princípio de coesão, senão de salvação, nacional. Este deve permitir o ajustamento necessário num contexto temporal adequado, algo que a austeridade isoladamente não pode atingir. Não se trata apenas da dimensão do problema, mas sobretudo da sua natureza, caracterizada, como vimos, pela combinação de duas profundas crises: a de balanço, que um rácio de endividamento conjunto do Estado, empresas e particulares equivalente a 4,4 vezes o PIB nacional bem ilustra, e a estrutural, que se aprofunda há décadas.

Tornar credível esse compromisso pressupõe um planeamento orçamental de médio prazo, que defina objectivos precisos, realistas e transparentes, susceptíveis de acompanhamento permanente por todos os interessados e avaliados por entidades independentes. Requer, em paralelo, um investimento político profundo nas reformas necessárias para assegurar o crescimento da produtividade e, por essa forma, a real competitividade da economia. Só quando os investidores internacionais reconhecerem estas condições e estiverem perante programas orçamentais e de reforma eficazes e pragmáticos, a pressão no sentido do ajustamento a curto prazo será aliviada, graças à recuperação da confiança na solvabilidade dos compromissos assumidos pelo país.

É claro que qualquer política que Portugal adopte não se situa num vazio internacional. É também certo que há um longo caminho a percorrer, na Europa e no mundo, em matéria de correcção dos erros – em particular, de carácter regulamentar – que levaram à crise, assim como no que respeita a mecanismos de coordenação internacional das políticas económicas. Isso não nos dispensa, porém, de fazer o nosso próprio caminho nem nos exime de assumir as nossas próprias responsabilidades, com vista a reconquistar a credibilidade da economia portuguesa e a passar a acompanhar e avaliar criticamente o enquadramento internacional, de forma a identificar os seus riscos e as suas oportunidades, garantindo que evitamos, tanto quanto possível, os primeiros e aproveitamos as segundas.