

***A Gestão Orçamental em Portugal:  
aspirações em busca de soluções***



*Publicação ocasional n.º 4/2017*

**Teodora Cardoso**

*Setembro de 2017*

*A série "Publicação Ocasional" divulga textos esporádicos sobre qualquer tema relacionado com a missão e as atribuições do Conselho das Finanças Públicas. Trata-se de trabalhos aprovados pelo Conselho Superior e assinados pelos autores.*

# A Gestão Orçamental em Portugal: aspirações em busca de soluções

Teodora Cardoso<sup>1</sup>

## 1. O orçamento e o processo orçamental

O orçamento é um instrumento de gestão financeira que, para um determinado período, vulgarmente um ano, prevê as receitas disponíveis e a respetiva afetação às despesas associadas às finalidades que se pretende atingir. Embora com níveis de detalhe e de formalização e graus de liberdade muito diferentes, todas as unidades económicas – famílias, empresas ou Estado – orçamentam as suas despesas. Ao Estado cabe o maior grau de discricionariedade, na medida em que dispõe de poderes legais alargados para definir a composição e o montante das suas receitas e despesas e também de uma superior capacidade de financiar eventuais défices, seja através de criação de moeda ou de recurso ao crédito. A essa discricionariedade e ao seu peso na economia corresponde a responsabilidade que lhe exige ponderar criteriosamente os impactos, diretos e indiretos, das decisões que consagra. Daí resulta um grau igualmente elevado de exigência quanto às técnicas de elaboração do Orçamento do Estado (OE) e aos mecanismos de acompanhamento e controlo da sua execução. Num regime democrático, tal supõe transparência e um sistema eficaz de prestação de contas em tudo o que respeita ao OE.

Este subordina-se, por isso, a um corpo complexo de princípios, regras e práticas, formais e informais, que se designa por *processo orçamental*. A sua história acompanha a própria história dos sistemas políticos e também os desenvolvimentos da análise económica. O caso português insere-se nessa evolução, procurando este texto descrever brevemente as características e evolução do processo orçamental em Portugal desde 1974, bem como as suas implicações para a capacidade de gestão e controlo das contas públicas e, em última análise, para o bem-estar social e o desenvolvimento da economia.

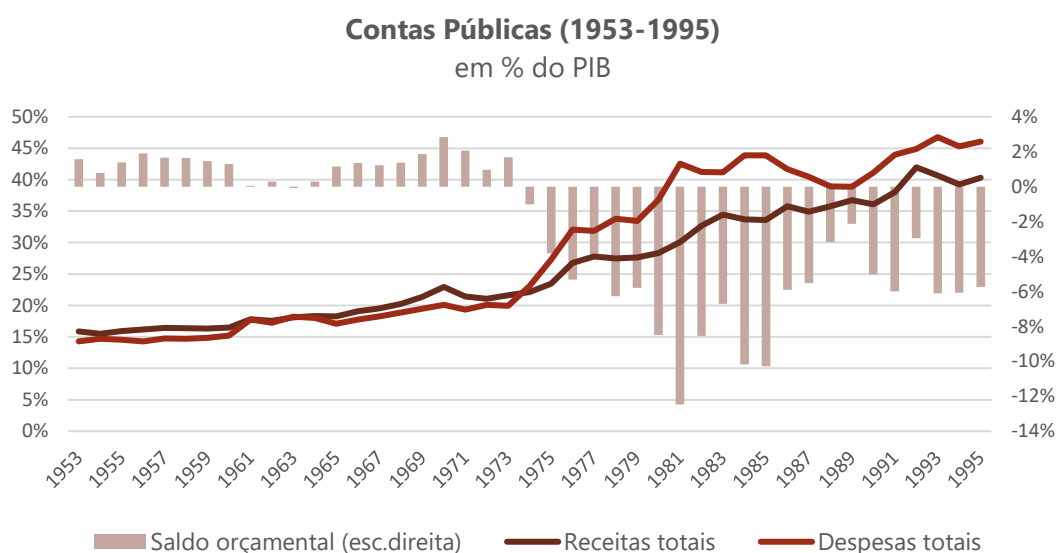
## 2. O legado do antigo regime

Uma característica importante da ditadura que governou Portugal entre 1926 e 1974 consistiu em, na base da sua instituição, ter estado a anarquia orçamental que a precedeu e a exigência de repor a disciplina nessa área. Instituiu para isso um sistema de controlo rígido das despesas públicas, acompanhado de uma reforma monetária e dos estatutos do Banco de Portugal que

---

<sup>1</sup> Texto a publicar pela Ordem dos Economistas em *O Economista* 2017.

impunha limites estritos ao financiamento dos défices públicos através da criação de moeda. Num contexto de governo autoritário, o processo de elaboração e aprovação do orçamento era simples, assentando num orçamento anual, em base de caixa, abrangendo um sector público de âmbito restrito, cujas despesas eram rigidamente controladas pelo Ministério das Finanças. O Estado passou a registar excedentes orçamentais e, em 1973, o total das despesas públicas era ainda inferior a 20% do PIB, cifrando-se as receitas em menos de 22%<sup>2</sup> e o rácio da dívida pública em 13,3%.



Fonte: Banco de Portugal, *Séries longas para a economia portuguesa - pós II Guerra Mundial*.

### 3. A evolução desde 1974

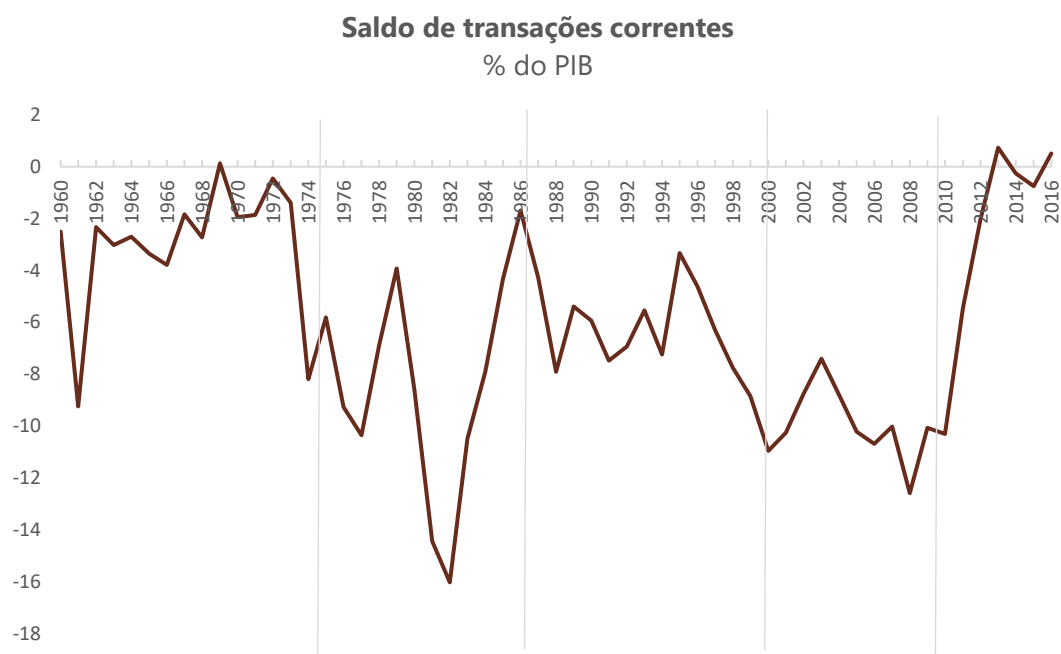
O fim da ditadura iria ter lugar, em 1974, face a um enquadramento da economia portuguesa que registara entretanto profundas alterações, nomeadamente através da integração na EFTA e da emigração para as economias desenvolvidas da Europa. Aí, a prioridade à abertura à concorrência internacional, em substituição das possessões coloniais, e o desenvolvimento das tecnologias tinham exigido um enorme esforço de investimento em infraestruturas e capital humano, ao mesmo tempo que a importância do papel do Estado nas políticas sociais se tornara determinante. O atraso da economia portuguesa era evidente, tal como a exigência de rever o papel do Estado e o respetivo financiamento.

O espaço orçamental necessário para aumentar o peso das receitas e das despesas públicas era elevado e, no meio da crise internacional desencadeada pelo aumento dos preços do petróleo e das matérias-primas, a solução imediata consistiu em eliminar as barreiras impostas pela ditadura aos défices orçamentais e respetivo financiamento pelo banco central. Num contexto de turbulência política interna e instabilidade económica internacional, a necessidade

<sup>2</sup> Banco de Portugal, *Séries longas para a economia portuguesa - pós II Guerra Mundial*.

de instituir um enquadramento alternativo do processo orçamental estava longe das prioridades políticas. Persistiu, nomeadamente, a prática do orçamento anual em base de caixa, agora sem o sustentáculo político da prioridade à disciplina orçamental e estendida a um sector público muito alargado e a decisões geradoras de responsabilidades muito para além do dispêndio anual. Não tardou, por isso, a tornar-se claro que a capacidade de financiamento da economia era afinal muito limitada face às políticas postas em prática, que se refletiam diretamente no avolumar dos défices da balança de pagamentos, que rapidamente esgotaram o *stock* de reservas cambiais.

O período que se seguiu foi, por isso, dominado por sucessivas crises de pagamentos internacionais e pela exigência de programas de ajustamento dirigidos ao restabelecimento do equilíbrio externo. Este assentou na reposição da competitividade salarial, através da desvalorização cambial, sendo o apoio do controlo dos défices orçamentais substituído pela restrição do crédito ao sector privado. Incentivavam-se, assim, as exportações e limitava-se o recurso a importações para consumo interno, depois de as tentativas de contenção direta – mediante sobretaxas e contingentes – se terem revelado ineficazes. A desvalorização cambial, que corrigia, em termos de moeda estrangeira, os aumentos nominais dos custos do trabalho, gerava simultaneamente inflação interna, com a vantagem de reduzir o valor real das despesas e da dívida pública denominada em escudos, embora eliminando também o aumento do poder de compra que a política salarial pretendia assegurar.<sup>3</sup>



Fonte: Comissão Europeia, Base de dados AMECO, maio 2017.

<sup>3</sup> No conjunto dos anos 1974/75, a remuneração real média por trabalhador subiu 20,9% ao mesmo tempo que a produção por trabalhador caía 0,5%; entre 1976 e 1979, a produtividade cresceu 13,1% enquanto a remuneração real média caía 1,5%.

Não obstante reduzir os desequilíbrios no curto prazo, o sistema, totalmente dependente de medidas discricionárias, era instável e incapaz de lidar com o conflito entre os objetivos expressos da política e as implicações efetivas das medidas adotadas. Em particular, a política orçamental, liberta de limites ao financiamento dos défices, optava geralmente pelo expansionismo a curto prazo e mesmo decisões com grande impacto a médio e longo prazo, como o investimento ou as pensões, atendiam mais à gestão do ciclo político que a considerações de estabilidade ou de sustentabilidade das finanças públicas. Na verdade, o sistema carecia da base institucional que deveria assegurar-lhe coerência interna – entre a política orçamental, a política monetária e os objetivos de crescimento dos rendimentos – e coerência intertemporal.

O impacto da integração na UE em 1986, num contexto internacional altamente favorável, fez-se de imediato sentir no crescimento da economia e no acesso a financiamento externo. Por isso, embora a integração envolvesse compromissos relativos à estabilidade orçamental, essas preocupações permaneceram num plano secundário, ignorando mesmo os mecanismos de disciplina que o programa de estabilização de 1983/84 tinha introduzido e antes aproveitando as lacunas do sistema europeu de vigilância orçamental, por exemplo com respeito ao financiamento das empresas públicas. A gestão do ciclo político, subordinada ao objetivo de convergência real com os níveis de rendimento europeus, permanecia a prioridade e, embora os princípios consagrados no Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) viessem a ser genericamente integrados no enquadramento orçamental nacional,<sup>4</sup> o compromisso daí resultante não foi refletido nem nos procedimentos e práticas de elaboração e execução do OE, nem nos requisitos de informação necessários para assegurar o seu cumprimento.

A própria formulação da exigência de enquadramento “na perspetiva plurianual” consagrada na lei em 2001 foi limitada às “exigências da estabilidade financeira”, podendo ser lida como significando que apenas o acesso a financiamento imporá um limite ao endividamento do Estado. Assim, as receitas públicas que, em 1985, ultrapassavam já os 33% do PIB, aproximaram-se rapidamente dos 40%, enquanto as despesas, que tinham atingido os 44% em 1985, continuaram a crescer, ultrapassando os 50% entre 2009 e 2011.<sup>5</sup>

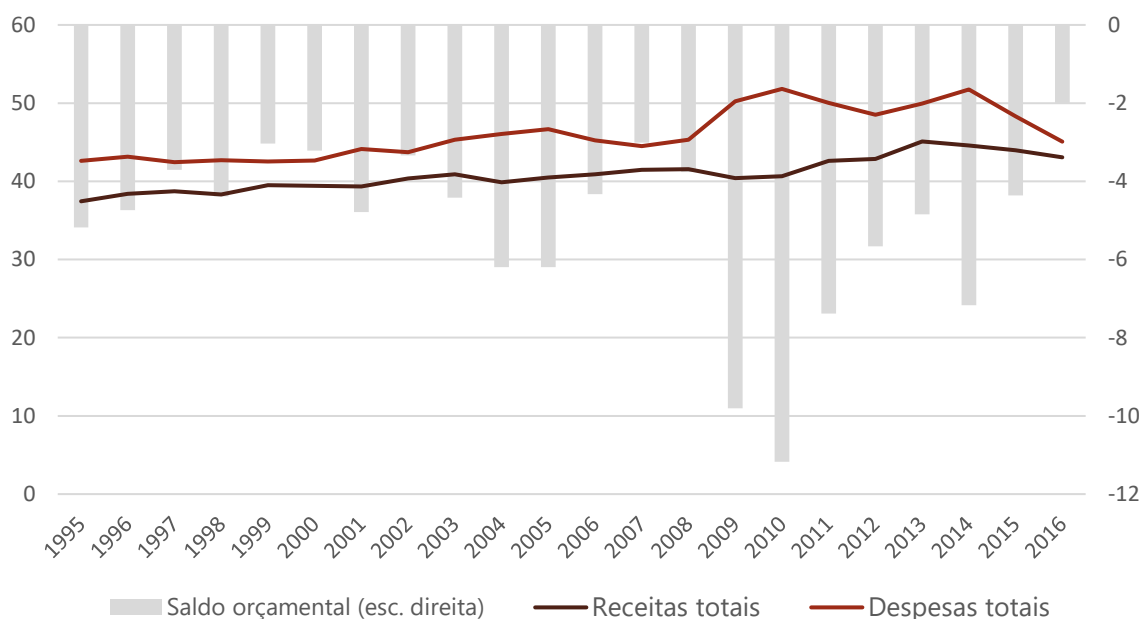
---

<sup>4</sup> Nomeadamente na Lei nº 91/2001 de 20 de agosto, que impunha, entre as “vinculações externas”, “o respeito pelas obrigações decorrentes do Tratado da União Europeia”.

<sup>5</sup> Os dados para 1985 constam das Séries Longas para a Economia Portuguesa, compiladas pelo Banco de Portugal, cuja cobertura termina em 1995. Os dados posteriores têm por fonte a base de dados AMECO da Comissão Europeia (versão de maio de 2017). A cobertura completa das contas públicas nessa base de dados, respeitando os critérios atuais da sua compilação, apenas se inicia em 1995.

## Contas Públicas 1995-2016

% do PIB



Fonte: Comissão Europeia, Base de dados AMECO, maio 2017.

À debilidade do enquadramento iria, assim, corresponder a continuada acumulação de défices orçamentais e de dívida pública, agravada pelo ambiente de subavaliação generalizada de riscos que caracterizou a conjuntura internacional na década de 2000 até ao eclodir da crise financeira. Nesse contexto, os problemas de contabilização dos défices agudizaram-se, explorando lacunas e imprecisões das normas europeias com vista a evadir a aplicação do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE), aplicável nos casos em que o défice orçamental excede os 3% do PIB. Tal levou na prática a procurar manter parte do aumento das despesas e do endividamento fora dos limites formais do PEC, lançando mão de instrumentos como o endividamento das empresas públicas ou as PPPs, sempre evadindo a correção do processo orçamental e das práticas da gestão financeira pública que, não só as regras europeias, mas a capacidade de adaptação da economia ao novo enquadramento internacional, tornavam cada vez mais imprescindíveis.<sup>6</sup>

De facto, essa adaptação supunha o reforço da competitividade baseado na produtividade, inovação e diversificação da produção nacional, num contexto em que a concorrência baseada nos salários baixos se tornara inviável.<sup>7</sup> A abundância de financiamento resultante da

<sup>6</sup> Um bom exemplo dessa evasão foi o destino dado às conclusões da Estrutura de Coordenação das Despesas Públicas (Ecordep), um grupo de trabalho criado, em 2001, pelo então Ministro das Finanças, Pina Moura, visando apresentar propostas para a revisão dessa estrutura. O grupo apresentou as suas conclusões em Junho desse ano. O ministro demitiu-se pouco depois, o Relatório foi rapidamente excluído da esfera pública e as suas propostas ignoradas.

<sup>7</sup> Ver Teodora Cardoso (2017), *A Política Orçamental no Quadro da Política Económica*, disponível em <http://www.cfp.pt/news/cfp-divulga-publicacoes-sobre-politica-economica-em-portugal/#.WXSA.ljyubg>.

integração no euro fornecia condições para o necessário redirecionamento do investimento privado, mas requeria estímulos nesse sentido, nomeadamente de natureza fiscal, regulatória e da transparência dos processos de tomada de decisão, ao invés do reforço da dependência das despesas públicas. Dada a relutância em encarar a necessária alteração do papel do Estado – e concomitantemente do sector privado –, os expedientes contabilísticos não puderam evitar que o país acabasse sujeito ao PDE durante praticamente toda a década. Daí resultou um período de instabilidade e estagnação da economia portuguesa, coincidindo com um período de rápida expansão europeia e internacional e com o crescimento do endividamento, tanto público como privado, a um ritmo sem paralelo, totalmente financiado pelo exterior.

Em síntese, Portugal procedeu, a partir de 1974, a uma alteração profunda do regime político e do papel do Estado, nomeadamente atribuindo-lhe um importantíssimo conjunto de responsabilidades que a ditadura tinha enjeitado. Ao mesmo tempo, reforçou a abertura ao exterior, num contexto de rápida evolução tecnológica e política do enquadramento internacional. Optou por concentrar no Estado uma forte responsabilidade na área social, mas também na intervenção direta na atividade económica, ao mesmo tempo que mantinha práticas de gestão orçamental só eficazes no contexto de um Estado mínimo, submetido a um regime de ditadura financeira. As consequências desta contradição acabaram por traduzir-se na instabilidade e vulnerabilidade financeira, que se refletiram no desempenho económico medíocre, a despeito da abundância de financiamento externo.

É esse regime que urge reformar, com base na reflexão de James Madison nos *Federalist Papers* que, em 1787/88, discutiram as bases em que assentaria a Constituição americana:

*O que é o governo senão o maior dos reflexos da natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário um governo. Se os anjos governassem os homens, não seriam necessários controlos, externos ou internos, à atividade dos governos.*

*Ao enquadrar um governo em que homens administram homens há, em primeiro lugar, que lhe assegurar a capacidade de controlar os governados; e em seguida que obrigá-lo a controlar-se a si mesmo.*

#### **4. Bases do que resta fazer**

Um regime que atribui ao Estado a responsabilidade de garantir crescimento económico, pleno emprego e um sistema de segurança social abrangente e fiável tem simultaneamente que definir um enquadramento da política económica e social e instrumentos de gestão da atividade governativa compatíveis com esses desígnios. Essa responsabilidade exige que o Estado disponha de capacidade financeira para lhe permitir estabilizar a economia em períodos de crise e para, no médio e longo prazo, respeitar os compromissos que assume, em particular no que se refere a direitos sociais que consagra.



Para além da adequação da política económica, o conjunto de mecanismos necessários para responder a tais requisitos é complexo e envolve práticas administrativas e de controlo altamente exigentes em matéria de informação de gestão e de capacidade técnica necessária para, aos mais variados níveis, assegurar a sua acessibilidade e transparência. Ao longo dos anos Portugal investiu em reformas nas diversas áreas que concorrem para essas finalidades, mas, na ausência de um enquadramento orçamental adequado às novas responsabilidades do Estado, faltou assegurar-lhes continuidade e coerência.

Em 2015 foi aprovada uma nova lei de enquadramento orçamental que finalmente começa a integrar, não só princípios indispensáveis a um processo orçamental compatível com o Estado social que a Constituição consagra, mas também regras e instrumentos de gestão e controlo suscetíveis de promover o seu cumprimento. No seu Parecer sobre a proposta de lei, o CFP salientou três opções fundamentais nela definidas:<sup>8</sup>

- (i) a integração entre a política económica e orçamental, supondo a reformulação da Lei das Grandes Opções, que deve passar a constituir um verdadeiro programa de política económica e a ter em conta as condicionantes financeiras e, consequentemente, o custo de oportunidade das diferentes escolhas e a necessidade de as priorizar;
- (ii) a consagração do médio prazo como horizonte de definição da política orçamental, atendendo ao facto de as decisões orçamentais terem impactos que extravasam claramente o horizonte anual;
- (iii) a adoção de um modelo de orçamento por programas, especificando as metas a alcançar e os respetivos custos totais, fontes de financiamento e entidade gestora, bases indispensáveis à definição de prioridades, mas também à flexibilização e responsabilização da gestão.

Concretizar estas opções exige um conjunto de instrumentos que a lei também contempla e sobretudo requer um sistema de governança que esteve geralmente ausente, o que explica que todos os conceitos incorporados nestas opções tenham sempre merecido destaque nas intenções de política e na própria legislação, não tendo alcançado mais do que um cumprimento pontual. Assim, a Lei das Grandes Opções nunca passou de um simples repertório de intenções, sem planeamento de resultados e de custos, ou seja, deixando a “opção” aos acidentes da política e da capacidade de financiamento do momento; o horizonte de médio prazo como base para a elaboração do OE limitava-se ao cumprimento formal de uma exigência do PEC, alterando todos os anos as metas de médio prazo, sem necessidade de

---

<sup>8</sup> CFP (2015) - *Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 329/XII – Lei de Enquadramento Orçamental*. Parecer n.º 2/2015 disponível em <http://www.cfp.pt/publications/parecer-sobre-a-proposta-de-lei-n-o-329xii-lei-de-enquadramento-orcamental/#.WWdri9TyuF4>.

fundamentação; finalmente os programas traduziram-se, quando muito, em exercícios de semântica.

É, por isso, longo o caminho que falta percorrer, o que explica o período transitório de três anos que a própria lei prevê para a sua completa entrada em vigor. Os elementos em falta têm, além disso, características que dificultam a sua concretização. Trata-se, com efeito, de matérias de natureza técnica e organizacional, que requerem liderança e competências específicas, mas cujo impacto político imediato, na ausência de um esforço adequado de pedagogia e comunicação, é negligenciável, quando não negativo.

A primeira etapa do caminho respeita aos sistemas de informação para gestão e, além da adoção de um novo sistema de contabilidade de acréscimo – o SNC-AP –, precisa de incluir o seu tratamento informático integrado, bem como meios e formação a todos os níveis, desde os técnicos a quem compete a sua compilação e processamento, ao dos utilizadores encarregados da gestão das despesas dos diferentes departamentos, ao dos responsáveis pelas opções e priorização das despesas. O prazo de três anos para a completa implementação da lei era, à partida, muito ambicioso mas, no que respeita à formação prática dos utilizadores, está agora reduzido a menos de um ano, dado a entrada em vigor do SNC-AP estar prevista para 2018. Restará a capacidade de improvisação de que tantas vezes nos orgulhamos, mas cujos resultados habitualmente se traduzem no acumular de problemas.

Observámos entretanto em 2016 o reforço do uso de instrumentos de recurso (como o PERES ou os cortes no investimento) e carecendo de transparência (como as cativações excecionais) que, ao invés de caminharem na direção desejada, reiteraram as práticas que o novo enquadramento procura corrigir. A habitual contradição de fundo continua a explicar esta evolução: os objetivos de crescimento económico e segurança social supõem um quadro de política económica que assente na confiança dos investidores e dos aforradores, não no cumprimento formal de regras mediante mecanismos de intervenção casuística. Esta forma de atuar pode parecer favorável durante algum tempo, mas constitui um obstáculo ao reforço da capacidade regulatória e orçamental do Estado, o que, como a experiência mostra, acaba por frustrar os objetivos prosseguidos.

Daí a necessidade de enquadrar essa intervenção, o que, no domínio orçamental, implica ter como ponto de partida o planeamento e a gestão eficiente das despesas públicas. Esse planeamento deve ter em conta o espaço orçamental disponível, isto é, a capacidade de tributação e de financiamento do Estado, bem como o volume de despesas decorrentes de contratos firmados ou de direitos concedidos. Dado que o volume de receitas e as condições de financiamento variam com a conjuntura económica e com o nível de endividamento do Estado, e que as decisões de despesa têm impactos e criam expectativas para além do horizonte anual, a avaliação macroeconómica do espaço orçamental cabe ao Ministério das Finanças e tem de enquadrar-se num horizonte de médio prazo. Dela depende a previsão do

montante de despesas com que o Estado pode comprometer-se, assegurando simultaneamente estabilidade de expectativas e o incentivo a decisões microeconómicas – públicas ou privadas, dos investidores como dos aforradores – promotoras da eficiência na afetação de recursos, a base do bem-estar económico. Ao contrário de alterações frequentes das despesas ou das receitas para responder *a posteriori* aos acidentes da conjuntura, a promoção do desenvolvimento económico e o combate sustentado à austeridade têm de assentar nesse planeamento e na afetação eficiente dos limites de despesas que, ao contrário do seu montante global, tem de envolver os ministérios sectoriais e, dentro destes, os responsáveis pela sua gestão. Estes são princípios e instrumentos que a prática orçamental portuguesa está ainda longe de integrar.

A qualidade da informação de gestão já foi referida, bem como as necessidades de formação que implica. A exigência de uma administração pública capacitada para a sua utilização vai além dessa formação, supondo também graus de autonomia e de responsabilização de gestão muito superiores aos requeridos pelo sistema salazarista. A complexidade de que se revestem hoje em dia as funções do Estado e o seu enquadramento internacional e tecnológico exigem conhecimentos especializados e capacidade de os aplicar, sem prescindir da transparência e responsabilização inerentes a um regime democrático. Em Portugal, a administração pública vive desde há décadas num regime de congelamentos, entrecortados de “reformas”, que a desligou da realidade circundante. O problema nesse domínio não é o de promover ou reprovar o papel de peritos independentes, mas sim o de garantir a sua transparência e contribuição para um verdadeiro debate de alternativas, o que supõe uma administração pública capaz de o acompanhar e avaliar segundo critérios de rigor técnico, que um processo eficiente de tomada de decisões não pode ignorar. Esta é uma área em que praticamente tudo está por fazer e que não se resolve mediante cortes e reposições salariais.

Em resultado da inexistência de gestão de despesas ao longo de décadas, outro tema se impõe nesta área: a instituição de um sistema de revisão abrangente e permanente de despesas que substitua aos habituais argumentos de falta de meios a coerência e priorização dos objetivos e a sistemática avaliação do uso desses meios. A revisão de despesas destina-se, por definição, a identificar poupanças mediante ganhos de eficiência e priorização de despesas, o que a distingue de congelamentos e cortes horizontais. Trata-se de uma tarefa só viável na presença de um forte compromisso e liderança política e que supõe a supervisão operacional do Ministério das Finanças. Deve ser totalmente integrada no processo de elaboração do Orçamento do Estado e necessariamente recorre aos próprios serviços públicos, só acessoriamente usando peritos externos. É exigente em recursos e por isso requer um planeamento cuidadoso e disponibilidade de informação, em particular respeitante a compromissos plurianuais de despesa, a custos e resultados planeados, o que nos leva, de novo, aos requisitos de informação. Uma vez integrada no processo orçamental, a revisão de

despesas poderá aprofundar-se mais em áreas específicas, mas a sua aplicação transversal à gestão pública terá sempre de constituir a base das revisões sectoriais.<sup>9</sup>

## 5. Conclusão

Este texto procurou apresentar uma síntese dos problemas que têm caracterizado a gestão orçamental em Portugal desde 1974 e indicar áreas prioritárias para a sua solução. A primeira conclusão a reter é a de que os problemas que o país tem enfrentado não se deveram à obediência, na gestão da economia, a qualquer doutrina de fundamentalismo do mercado que impusesse limites rígidos às despesas públicas ou aos défices orçamentais. Pelo contrário, essa gestão assentou sempre na intervenção do Estado mediante o aumento das despesas e do endividamento públicos, tendo por objetivos o crescimento económico e a construção de um Estado social, em oposição ao regime de austeridade financeira herdado da ditadura.

Às responsabilidades assim atribuídas ao Estado não corresponderam, porém, as reformas institucionais indispensáveis para viabilizar sustentavelmente esses objetivos. Pelo contrário, manteve-se o fundamental das práticas de gestão orçamental que haviam perdido toda a eficácia fora do contexto do Estado mínimo submetido a uma rígida disciplina financeira que caracterizara a ditadura. Eliminar esse quadro, que há muito se tornara anacrónico, era inevitável, mas supunha instituir um novo enquadramento orçamental e definir e pôr em prática normas de gestão financeira pública compatíveis com o novo regime político. Na sua ausência a instabilidade voltou a caracterizar as finanças públicas e a acentuar a vulnerabilidade financeira do país à medida que o endividamento se acumulava. A dependência com respeito às despesas públicas que daí derivou acabaria por refletir-se num desempenho económico medíocre, não obstante os estímulos e a abundância de financiamento que caracterizaram as duas décadas que antecederam o eclodir da crise financeira.

Esses mecanismos já mostraram a sua insuficiência como base do crescimento da economia e da resiliência necessária à sustentabilidade do Estado social. O reconhecimento desse facto e a expectativa de uma conjuntura mais favorável na Europa criam uma nova oportunidade para a adoção do corpo coerente de reformas institucionais e de mecanismos e práticas de gestão e governança de que o país carece. Estas devem dirigir-se ao desenvolvimento dos sectores transacionáveis, apoiando-se na racionalização das despesas públicas, da política fiscal e da capacidade reguladora do Estado. Para isso são necessários recursos de que Portugal não dispunha em 1974. Desde então, porém, o país investiu em credibilidade internacional, em capital humano e em infraestruturas que disponibilizaram bases indispensáveis para viabilizar

---

<sup>9</sup> A OCDE tem-se debruçado frequentemente sobre o tema e divulgado grande número de estudos que tratam os diferentes requisitos de uma revisão de despesas. Um documento de síntese está disponível em [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2013\)6&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2013)6&doclanguage=en).

essa transformação. Resta construir sobre elas o sistema capaz de tornar as aspirações em realidades duradouras.