

# INTRODUÇÃO



---

Ricardo Paes Mamede

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa e Dinâmia'CET-Iscte



Esta é 5.<sup>a</sup> edição de “O Estado da Nação e as Políticas Públicas”, uma publicação anual do Instituto para as Políticas Públicas e Sociais do Iscte (IPPS-Iscte). Desde a 1.<sup>a</sup> edição, que teve por título “Menos Reformas, Melhores Políticas”, quisemos focar as atenções na qualidade da intervenção do Estado, assumindo que “o problema das políticas públicas em Portugal prende-se mais com a qualidade dos processos de desenho, implementação, coordenação e avaliação, do que com a ausência de reformas”. O título da edição deste ano, “Reformas Estruturais”, parece contradizer o que afirmámos em 2019. Mas não é assim.

Nas análises e nos debates que o Ipsps tem promovido, assumimos que os discursos centrados nas “reformas estruturais” estimulam pouco a capacidade de olhar criticamente para o modo como as políticas públicas funcionam na prática, com implicações negativas na sua qualidade e eficácia. Mas há outra boa razão para não focar o debate nas tais reformas, que se prende com a enorme ambiguidade na utilização do conceito.

De forma intuitiva, a expressão “reformas estruturais” remete-nos para iniciativas políticas abrangentes que alteram a lógica de intervenção do Estado em certas áreas da governação. Por si só, esta intuição diz-nos pouco sobre o âmbito de aplicação, a direção ou a bondade das transformações em causa. O uso dado, ao longo das últimas décadas, àquela expressão – seja no âmbito académico, nos meios políticos ou pelas grandes instituições internacionais (como o FMI, o Banco Mundial, a Comissão Europeia ou o Banco Central Europeu) – não é muito mais clarificador.

É difícil encontrar uma definição consensual do conceito de reformas estruturais. Num trabalho

académico recente<sup>1</sup>, Amandine Crespy e Pierre Vanheuverzwijn, ambos investigadores da Universidade Livre de Bruxelas, dão conta da multiplicidade de modos como o conceito tem sido usado pelas instituições internacionais. Ainda mais perturbador, evidenciam a dificuldade que vários atores políticos destacados têm em apresentar uma definição inequívoca e coerente do conceito, quando desafiados a fazê-lo. Crespy e Vanheuverzwijn não concluem daqui, no entanto, que se trata de um conceito vazio de conteúdo. Apesar de ambíguo, o uso da expressão denota quase sempre algumas orientações centrais de política, ainda que nem sempre coerentes e muitas vezes acompanhadas de outros âmbitos e objetivos de intervenção pública.

Nas origens do seu uso atual, identificam-se três momentos marcantes do discurso e da prática política das reformas estruturais. O primeiro reside na abordagem seguida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial para lidar com a crise das dívidas externas nos países em desenvolvimento na década de 1980, que ficou conhecida por Consenso de Washington. Estando em condições de impor condições abrangentes para permitir o acesso a financiamento por parte de países com desequilíbrios externos acentuados, os programas de ajustamento estrutural representaram então uma rutura profunda com as estratégias de desenvolvimento económico predominantes nas décadas anteriores. O recurso intensivo por parte dos Estados a políticas macroeconómicas (monetária, cambial, orçamental, comercial, de preços e de rendimentos), tendo em vista gerir o ciclo económico e promover a mudança estrutural das economias, foi em larga medida substituída pela liberalização do comércio

externo e dos movimentos de capitais, a privatização das empresas e dos serviços públicos, a desregulação das relações laborais (incluindo a redução do poder negocial dos sindicatos), bem como por um foco prioritário na redução dos défices e da dívida pública e no controlo da inflação. Neste contexto, o conceito de reformas estruturais é indissociável da afirmação de uma visão neoliberal, segundo a qual o sistema de preços constitui um mecanismo eficiente de afetação de recursos, pelo que as políticas públicas deveriam focar-se na eliminação de todos os obstáculos ao seu funcionamento.

O balanço daqueles anos de ajustamento estrutural nos países em desenvolvimento (e também na transição para o capitalismo dos países do leste europeu) moderou o otimismo em torno do Consenso de Washington. As reformas estruturais levadas a cabo não se revelaram nem necessárias nem suficientes para o desenvolvimento económico e social dos países visados, levando o FMI e o Banco Mundial a acrescentar elementos adicionais aos seus programas, a partir da segunda metade da década de 1990<sup>2</sup>. Não abandonando a confiança nas propriedades alocativas dos mercados, aquelas e outras instituições internacionais passaram a prestar mais atenção à criação e preservação de instituições que contribuam para organizar as relações de mercado e gerir as suas implicações. Políticas relacionadas com o combate à corrupção, à lei da empresa, a redes mínimas de proteção social ou à redução da pobreza passaram a ser vistas como essenciais para assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, incluindo aqui a preservação da paz social. Este constituiu o segundo momento da evolução do conceito de reformas estruturais.

No contexto dos países mais ricos, as ideias do Consenso de Washington – nas suas versões inicial e renovada – tiveram na União Europeia (UE) e na OCDE dois dos seus promotores mais ativos. No caso europeu, a aposta na privatização, na liberalização e na desregulamentação foi vista como essencial não apenas para assegurar o funcionamento de um mercado interno livre de interferências estatais, mas também para responder à perda de instrumentos de política económica no quadro da União Económica e Monetária (aos níveis monetário, cambial, comercial e, certa medida, também orçamental) através da maior flexibilização das economias nacionais, para fazer face a eventuais choques assimétricos. A OCDE, por sua vez, centrou a sua estratégia de emprego no combate ao que via como formas de “rigidez” dos mercados de trabalho (relacionada com o controlo político dos salários, a proteção do emprego ou o poder dos sindicatos) e na promoção das chamadas políticas ativas de emprego (com ênfase em aspetos como a formação profissional e o papel das agências públicas de emprego).

Um terceiro momento marcante para o discurso e a prática política atuais sobre reformas estruturais decorre da grande crise internacional de 2008. A ocorrência da maior recessão desde a década de 1930, após um quarto de século de reformas estruturais de cariz neoliberal, puseram em causa a confiança até aí dominante na bondade da abordagem até aí seguida. Questões como o agravamento das desigualdades de rendimento, o desequilíbrio negocial nas relações laborais e a estagnação salarial passaram a ser vistas como fontes potenciais de instabilidade, não apenas política e social, mas também económica. A outro nível, voltou

a ser reconhecido o papel de políticas macroeconómicas ativas para lidar com as crises, bem como o papel do Estado na promoção do desenvolvimento tecnológico e da mudança estrutural.

É neste contexto que a ambiguidade sobre o conceito de reformas estruturais se adensou. A falta de clareza é ainda mais marcada no caso da UE, uma instituição transnacional com uma legitimidade democrática aquém daquela que gozam os Estados nacionais, que tem de acomodar diferentes interesses e perspetivas, tendo como desafio central assegurar a sustentabilidade económica e política do processo de integração. Neste contexto, a menção recorrente às reformas estruturais constitui um meio para a eventual introdução de opções específicas, através da sua associação a desígnios mais ou menos genéricos.

De facto, o trabalho já referido de Crespy e Vanheuverzwijn, assinala as oscilações na ênfase que é dada ao longo dos anos nos documentos oficiais da UE – em particular nas recomendações feitas pela Comissão Europeia a cada governo nacional – à necessidade de reformas em domínios tão díspares como a saúde, o sistema financeiro, a educação, as contas públicas e a fiscalidade, a administração pública, a energia, a proteção social, a proteção do ambiente, entre outros. Na panóplia de recomendações é frequente encontrarmos indicações em sentido oposto, como as que apelam à consolidação orçamental em simultâneo com o reforço da proteção social e do investimento em serviços públicos e em infraestruturas.

Apesar das maiores reservas que hoje existem quanto a alguns tipos de “reformas estruturais” e não obstante a ambiguidade atual do conceito, o debate

continua (hoje como há cinco anos) a marcar presença no espaço político e mediático em Portugal. Por esse motivo – e porque assumimos que a eventual introdução de alterações abrangentes em diferentes áreas de governação também merece ser discutida – optámos nesta edição por contribuir para esse debate, colocando três questões centrais aos autores dos capítulos do relatório: 1) É necessária alguma reforma estrutural para responder aos principais desafios que Portugal enfrenta em cada domínio, ou os instrumentos e medidas de política já existentes (com eventuais ajustamentos ou melhorias pontuais) dão a resposta possível a tais desafios? 2) Em que consistem as principais propostas de reformas estruturais que surgem no debate político ou académico? e 3) Que vantagens e limitações estão associadas a essas propostas? As réplicas que encontrará àquelas questões em cada um dos capítulos que se seguem variam muito em função dos autores e das áreas de governação que abordam.

Tal como noutros contextos, também aqui os autores não têm um entendimento único do que são reformas estruturais. Para alguns, o conceito abrange combinações de medidas parcelares, cujo efeito conjugado poderá produzir respostas eficazes a problemas que nos acompanham há muito, considerando-as por isso reformas estruturais; outros apresentam conjuntos não menos abrangentes de medidas, que no entanto são vistas como mantendo a lógica essencial das soluções em vigor. Nalguns casos defende-se a necessidade de alterações substanciais nas políticas públicas existentes; noutros procura-se mostrar que o quadro legal atual permite acomodar uma grande variedade de opções políticas, que dependem no essencial das formas

concretas de governação (dispensando por isso alterações abrangentes nos instrumentos de política).

Em vez de respostas automáticas sobre a existência de respostas estruturais em curso, ou sobre a sua necessidade, os textos que aqui apresentamos convidam a aprofundar a reflexão sobre as políticas públicas em cada domínio. Importa referir que estes textos representam a visão de cada autor, não comprometendo as instituições a que pertencem, incluindo o Iscte e o Ipps.

Tal como as edições anteriores, “O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2023” pode ser lido de várias formas, em função do tempo disponível e do interesse de cada leitor. Os títulos, os gráficos e as chamadas de texto podem ser lidos em poucos minutos, transmitindo as ideias principais do documento. Leitores com interesses mais específicos poderão aprofundar a sua reflexão dedicando mais algum tempo à leitura dos capítulos respetivos. A dimensão de cada texto e do documento no seu todo é propositadamente contida, de modo a permitir a sua leitura integral por um grande número de leitores – sejam decisores políticos, dirigentes e técnicos de agências públicas, professores e investigadores, estudantes, jornalistas, assessores e consultores, ou outros cidadãos interessados no debate qualificado sobre as políticas públicas em Portugal.

Tratando-se de textos de divulgação e de dimensão contida, os capítulos que se seguem não esgotam a análise dos desafios estruturais que o país enfrenta nem das medidas de política pública que visam dar-lhes resposta. Muitos dos indicadores referidos ao longo do documento são atualizados em permanência e disponibilizados no portal “O Estado da Nação em Números” (<https://estadodanacao.iscte-iul.pt/>), desenvolvido em

parceria entre o IPPS-Iscte e o Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social (CoLabor). O IPPS-Iscte promove também diversas iniciativas de reflexão e debate sobre políticas públicas, assim como alguns *podcasts* temáticos, que complementam este documento.

Com estas atividades, o IPPS-Iscte prossegue a sua missão central de contribuir para a qualidade das políticas públicas em Portugal, através da capacitação de pessoas e instituições, bem como da promoção do debate informado e aberto sobre a intervenção do Estado nas diferentes áreas de governação. Convido-vos a seguir a atividade do Ipps, visitando com regularidade o seu site ou subscrevendo a *newsletter* do instituto (<https://ipps.iscte-iul.pt/index.php/newsletter>). ▶

<sup>1</sup> Crespy, A. and Vanheuverzwijn, P. (2019). What “Brussels” means by structural reforms: empty signifier or constructive ambiguity?, *Comparative European Politics*, 17(1): 92-111

<sup>2</sup> Rodrik, D. (2008). Fifty Years of Growth (and Lack Thereof): An Interpretation, in *One Economics, Many Recipes* (pp. 13-55). Princeton University Press