

# O ESTADO E A ECONOMIA

© Fundação Friedrich Ebert

Título original:

*O Estado e A Economia*

*O Modelo Económico e Social Europeu no Século XXI*

Tradução:

????????????????????

Composição:

*Alfanumérico, L.<sup>da</sup>*

Impressão:

*Gráfica Manuel Barbosa & Filhos, L.<sup>da</sup>*

Depósito legal n.º ?? ???/07????????????????????

ISBN: 989-8005-00-9????????????????????

FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT

Av. Sidónio Pais, 16-1.º D.<sup>10</sup>

1050-215 Lisboa

e-mail: info@feslisbon.org

Telef. 21 357 33 75/357 34 93 • Fax 21 357 34 22

Alexander Petring • Jacint Jordana  
João Confraria • João Cravinho  
João Ferreira do Amaral

O ESTADO E A ECONOMIA  
O MODELO ECONÓMICO  
E SOCIAL EUROPEU  
NO SÉCULO XXI

NUNO BOAVIDA E REINHARD NAUMANN  
(ORGANIZADORES)



INSTITUTO DE ESTUDOS  
PARA O DESENVOLVIMENTO

**FRIEDRICH** FUNDAÇÃO  
**EBERT**  **FRIEDRICH**  
**STIFTUNG** **EBERT**



# Índice

Prefácio .....	9
----------------	---

## PARTE I

### O Estado Social

A reforma do modelo socioeconómico europeu: deve a Europa esforçar-se para emular o modelo europeu? JOÃO CRAVINHO .....	13
Mudanças relacionais entre o Estado e o Governo: reformas recentes de governos social-democratas em seis países europeus ALEXANDER PETRING .....	39
Áreas centrais para a intervenção pública na economia: mudanças na relação entre Estado e mercado JOÃO FERREIRA DO AMARAL .....	71
Debate .....	81

## PARTE II

### O Estado Regulador

O Estado regulador e o desenvolvimento das instituições autónomas de governo do mercado JACINT JORDANA .....	93
---	----

O Estado regulador e a liberalização	
JOÃO CONFRARIA .....	113
Debate .....	131
Lista de tabelas e de figuras .....	143

## Prefácio

Com o seminário, que deu origem a esta publicação, a Fundação Friedrich Ebert e o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento deram continuação a uma série de debates sobre os problemas actuais do modelo económico e social europeu. Os promotores pretendem oferecer com este tipo de iniciativa um «*fórum*» para um debate sobre os desafios resultantes das profundas mudanças económicas, políticas e sociais da nossa época.

Com esta brochura, preparada por Nuno Boavida, pretende-se demonstrar que o diálogo foi realmente produtivo. Esta publicação reproduz a estrutura do seminário acima referido, com uma primeira parte sobre o estado social e uma segunda sobre o estado regulador. Reúnem-se os textos que deram origem às intervenções dos oradores, e apresentam-se os resumos dos debates que se seguiram no final de cada uma das partes.

O Instituto de Estudos para o Desenvolvimento e a Fundação Friedrich Ebert esperam contribuir com esta publicação para uma melhor compreensão das oportunidades e dos problemas que surgem no contexto da actual mudança política, económica e social na Europa e em Portugal.

Lisboa, Outubro de 2007

JOÃO CRAVINHO  
REINHARD NAUMANN





PARTE I

# O Estado Social



A reforma do modelo socioeconómico europeu:  
deve a Europa esforçar-se  
para emular o modelo europeu?<sup>1</sup>

JOÃO CRAVINHO<sup>2</sup>

*Introdução*

A seguir à Segunda Guerra Mundial, os fundamentos do desempenho económico e bem-estar social na Europa Ocidental, estavam embebidos numa combinação de instituições estatais e de mercado, genericamente conhecida como o modelo socioeconómico europeu. O seu objectivo era o de assegurar a produção conjunta de crescimento, pleno emprego e padrões largamente partilhados de bem-estar e protecção social. O seu instrumento era a aliança da empresa capitalista e do Estado Keynesiano e redistributivo, prolongado por políticas de investimento público promovendo ambas as infra-estruturas, económica e social. É claro que não há um único modelo europeu. A construção geral, social, económica e política descrita acima, abrange diferentes realidades nacionais. No entanto, a este nível, não há necessidade de entrar em mais pormenores. Podemos considerar o modelo de uma forma genérica.

---

<sup>1</sup> Este texto foi originalmente escrito em inglês.

<sup>2</sup> Presidente do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento e, na altura, deputado à Assembleia da República.

Poucos disputaram o modelo de sucesso até ao início dos anos 70. Mas depois do primeiro choque petrolífero, os níveis de crescimento e de emprego entraram em crise e a confiança na capacidade do modelo para promover o futuro da Europa estava em queda. O termo «euro-esclerose» foi criado em clara associação com essa perda de confiança. Nos nossos dias, comparações entre a União Europeia e os EUA por um lado, e o receio das economias asiáticas emergentes por outro, dão um novo ímpeto à doença «euro-esclerose», centrada na necessidade de recuar ou mesmo desmantelar o modelo europeu, como um pré requisito de sobrevivência numa economia global que caracterizará o século XXI.

O que está sob um severo ataque é o lado social deste modelo. Apesar dos interesses das empresas capitalistas terem sido fundamentais para a instalação e desenvolvimento do modelo socioeconómico europeu, o decorrer do tempo deslocou este aspecto das atenções. De tal forma que, a percepção comum do modelo está quase exclusivamente centrada no seu lado social, representado pelo chamado Estado Social, acompanhado pelas políticas de redistribuição financiadas pela elevada taxaço. Em certos ciclos económicos e políticos, supõe-se que isto seja a causa de um desempenho deficiente e continuado da Europa, relativamente aos EUA. E tanto mais no futuro, relativamente a economias emergentes asiáticas altamente dinâmicas, baseadas num sistema de baixos salários, nomeadamente a China e a Índia.

Desse ponto de vista, a solução pressupõe um drástico recuo do Estado Social para uma rede básica de segurança, a desregulação dos mercados de trabalho reduzindo as intervenções do Estado e, concomitantemente, a redução dos níveis de taxaço para o domínio das funções mínimas, deixando aos esforços individuais e às consequências do mercado os objectivos de realização do desempenho económico e bem-estar social, previamente supostos como fora de moda no ineficaz modelo Europeu.

O conselho implícito é o de tomar o sistema institucional de mercado dos EUA como referência necessária para o sucesso da Europa do século XXI, permitindo simultaneamente um papel acrescido do Estado, como um Estado predisposto à competitividade da empresa Europeia, a expensas do bem-estar social. O novo paradigma significa sobretudo um retraimento do Estado (Estado Social) nos seus compromissos de protecção social, em simultâneo com um suporte muito alargado de financiamento público para assegurar a provisão adequada, a menor custo para o sector privado, dos bens públicos estratégicos, agora em escassez. Isto é, a ideia é recuar ou desmantelar o lado social do modelo, de forma a reforçar os ganhos e possibilidades de crescimento do lado das empresas tanto quanto necessário, para compensar a fraqueza estrutural na inovação, comportamento predominante dos actores económicos europeus.

O modelo socioeconómico Europeu requer mudanças substanciais, de naturezas diferentes. São necessárias mudanças significativas não apenas na vertente social do modelo mas, e não menos, na sua vertente económica, para reforçar sinergias entre iniciativas económicas e ampliar o bem-estar social elevando o nível de vida. O esforço consiste em modernizar de uma forma congruente, simultaneamente o Estado Social actual e os fundamentos actuais de competitividade empresarial sustentada dentro e fora do comando directo das empresas. O Estado que permite é um ingrediente fundamental desse duplo processo de modernização, como facilitador e mobilizador a favor de uma produção articulada de crescimento e bem-estar. Mas se influencia pesadamente, como um facilitador de ganhos e crescimento a expensas da protecção social, dificilmente permite a legitimação política de uma alternativa ao modelo Europeu actual. Temos muito a aprender a partir da abordagem estratégica do mercado dos EUA centrada especialmente no campo da inovação. Mas também temos de estar cientes que muita da escandalosa fraqueza social obser-

vada nos EUA é endógena a esse tipo de modelo socioeconómico preconceituoso.

Os chefes de Estado e de Governo da União Europeia (UE) prometeram, em Lisboa, no ano de 2000, fazer da UE, em 2010 «a economia mais competitiva e dinâmica do mundo, baseada no conhecimento, apta a um crescimento económico sustentado, com mais e melhores empregos e grande coesão social». Eles foram arrastados pela mobilização política retórica e erraram estabelecendo objectivos impossíveis de atingir nesse período de tempo. Mas a questão chave é que eles apontaram na direcção correcta. É importante salientar que a Estratégia de Lisboa enfatiza a combinação dos objectivos de competitividade e coesão social. Agora, temos de considerar três questões interrelacionadas. Primeiro, a meio do caminho do objectivo de 2010, onde é que nos posicionamos? Segundo, o que temos a dizer sobre o modelo Europeu, em comparação do modelo dos EUA e em relação com a Estratégia de Lisboa? Terceiro, o que temos, de facto, de fazer para cumprir em devido tempo os objectivos de Lisboa?

A primeira questão pode ser respondida de um modo sucinto e directo. Mas as respostas para as outras duas têm um grau adicional de exigência. Esta comunicação pode apenas esboçar considerações que chamam a atenção para alguns aspectos que vale a pena serem considerados no debate.

### *Onde nos posicionamos?*

Onde nos posicionamos? Por consenso geral, nenhum progresso substancial foi feito desde 2000, como demonstra o relatório Kok da Comissão de Estudos e Pesquisa Independente. Possivelmente, estamos agora mais longe do objectivo do que estávamos há 5 anos atrás.

A Comissão Europeia, na sua recente contribuição para a última reunião de Outubro de chefes de Estado e de Governo, não podia ser mais enfática. Duas declarações globais merecem ser especificamente anotadas. A primeira é uma avaliação global incisiva: «Em várias décadas depois da criação da Comunidade Europeia, as estruturas existentes ajudaram a gerar ganhos que correspondiam à ambição da Comunidade, como ela era. Mas isto não é cada vez mais o caso.»

A segunda compara a *performance* dos EUA e da UE: «A discrepância de desempenho entre a UE com os EUA não se reduziu. Isto aplica-se aos níveis de vida, crescimento e emprego, mas também em áreas-chave — como o investimento em Investigação e Desenvolvimento e novas tecnologias, o número de patentes emitidas e a percentagem da população com educação superior. A Europa também está a ficar para trás na aquisição de novas tecnologias, importantes para melhorar a produtividade.» A estas declarações negativas, a Comissão acrescentou preocupações sobre as ameaças vindas das economias emergentes, especialmente da China e da Índia. Por volta de 2020 estima-se que a percentagem da parte da Índia e da China no comércio mundial de manufacturas atinja os 50%. A parte da China no comércio global, em mercadorias, subiu de 3,4% em 1995 para 8,4% em 2004, enquanto que, no mesmo período, a posição da UE decaiu de 19,1% para 18,5% e a dos EUA aumentou de 16,5% para 17,1%. Para complicar ainda mais, a parte de mercadorias de alta tecnologia nas exportações chinesas está a aumentar exponencialmente, e o mesmo se aplica às exportações da Índia de serviços relacionados com tecnologias de informação e comunicação.

Para resumir, a posição económica da UE na economia global está em risco de ser expulsa do topo pela inovação e pelo poder financeiro dos EUA, e do fundo pelas economias emergentes de crescimento rápido, como a China e a Índia, baseadas num sistema de baixos salários, e que têm feito crescer intensiva e pro-

fundamente a sua tecnologia e capacidade científica. Somente uma rápida transição para uma economia baseada no conhecimento pode elevar a posição europeia na economia global. Assim, é fácil compreender por que é que as comparações com os EUA se tornaram quase uma obsessão desde a «euro-esclerose» recente, e mais ainda desde a concepção e lançamento da Estratégia de Lisboa. Para concluir, explícita ou implicitamente, a UE não pode permitir-se manter o modelo social Europeu se quer atingir um patamar semelhante ao que conduziu os EUA a uma maior competitividade, nível de vida e bem-estar.

Durante décadas, as taxas de crescimento do PIB, PIB *per capita* e produtividade na Europa distanciaram-se das dos EUA. Estas diferenças substanciais apontam para um notável processo de recuperação que, até ao início dos anos 70 quase reduziu essa distância entre os EUA e a UE existente no final dos anos quarenta. Contudo, este processo de recuperação estagnou há algum tempo. Em anos recentes podemos até observar uma reversão das posições relativas, com os EUA no lado superior da comparação. Também a criação de emprego nos EUA é mais forte, as taxas de desemprego mais baixas e a duração dos períodos de desemprego mais curta. Na base desta ordem de indicadores é geralmente admitido que a *performance* dos EUA relativamente à UE é superior tanto em termos económicos como de bem-estar. Mais especificamente, um PIB *per capita* superior e taxas superiores de crescimento da produtividade são entendidas como melhores *performances* em termos de nível de vida no sentido amplo de bem-estar.

A comparação dos indicadores dos EUA com as médias da UE esconde o facto de alguns Estados membros da UE serem melhores do que os EUA em termos de produtividade, PIB *per capita* e mesmo inovação. À parte disso, o mapeamento de melhores indicadores de médias económicas e taxas de desemprego no que concerne ao bem-estar é, no mínimo, um exercício arriscado. De facto, no caso dos EUA/UE, equacionar os indicadores económi-



cos com os ganhos sociais é claramente enganador. Este é o facto mais importante: por um lado, a combinação necessária da competitividade e coesão social nos objectivos estratégicos da UE e, por outro lado, as implicações institucionais do modelo explicita ou implicitamente baseado em comparações tão superficiais como as normalmente efectuadas pela Comissão Europeia e outros influentes organismos de pesquisa.

*O modelo socioeconómico dos EUA é uma alternativa?  
A desigualdade estrutural crescente nos Estados Unidos*

A paisagem social nos EUA é deficiente pelos altos níveis de desigualdade nas dimensões fundamentais do bem-estar. Mais importante, as novas dinâmicas do modelo socioeconómico dos EUA estão a combinar factores domésticos e globais, de tal forma que a desigualdade estrutural está a crescer fortemente, ao mesmo tempo que a mobilidade social baixa. Isto é uma signifi-  
cante despedida dos mecanismos que historicamente ajudaram a conciliar os ganhos do modelo socioeconómico dos EUA e a ética e ideologia do Sonho Americano. É também um resultado socioeconómico exactamente em oposição com os objectivos da Estratégia de Lisboa da UE, que enfatizam a combinação da competitividade com os objectivos de coesão social.

A intensidade e natureza de algumas preocupações importantes a esse respeito estão sumariamente esboçadas mais à frente.

*Desigualdade de rendimentos*

Entre 1979 e 2002, de acordo com o Gabinete do Orçamento do Congresso (CBO), a média dos rendimentos depois dos impostos do grupo do último quintil da tabela aumentou apenas

4,5%, enquanto que o quintil do topo aumentou cerca de 48,2%. E os do topo, 1% da população, cerca de 111%. O segundo quintil e o do meio aumentaram cerca de 12% e 15%. O quintil seguinte ao do topo, cerca de 24%. Ainda assim, apenas metade do crescimento do quintil do topo.

Outra forma de documentar a crescente desigualdade de rendimentos é olhar para a evolução dos rendimentos de cada grupo depois dos impostos, como parte do rendimento total. O topo da população, 1%, recebia 11,4% da população nacional depois dos impostos em 2002, subindo dos 7,5% em 1979; os vários grupos de rendimentos baixos e médios caíram todos<sup>3</sup>. Temos de recuar 70 anos, para meados dos anos de 1930, para encontrar uma disparidade tão ampla de rendimentos. Uma publicação do Centro para o Orçamento e Prioridades Políticas do Instituto de Política Económica defende que esse 1% de famílias mais ricas recebeu uma fatia da receita nacional em 2002 maior que em qualquer altura desde 1937, com excepção para o ano de 1998 e para o período de 1997 a 2001. De facto, esta tendência de concentração teve um novo ímpeto na segunda parte da última década, e certamente que essa é uma tendência persistente depois de 2005<sup>4</sup>. Esta é uma nova viragem do modelo socioeconómico, exacerbada pelas políticas federais com o objectivo de reduzir a taxação aos mais ricos e congelando o salário mínimo dos trabalhadores com as qualificações mais baixas.

Os cortes fiscais decretados desde 2001 darão ao quintil mais baixo uma média de cortes fiscais de 18 dólares, o que traduz uma mudança positiva de 0,3% na sua média de rendimentos depois

---

<sup>3</sup> Vd. «Congressional Budget Office (CBO)», *Effective Federal Tax Rates: 1979-2002*, Março 2005.

<sup>4</sup> *CBO, New CBO Data Indicate Long-Term Growth in Income Inequality Countries*, Janeiro 2006. Ver também Thomas Picketty e Emmanuel Saez, «Income Inequality in the United States» in *Quarterly Journal of Economics*, Fevereiro 2003, actualizado em <http://Elsa.berkeley.edu/~saez/TabFig2004prel.xls>.

dos impostos. Os números correspondentes para o quintil do meio são 742 dólares e 2,6%; para os 1% mais ricos, 3900 dólares e 4,6%; e as famílias com rendimentos que excedam 1 milhão de dólares receberão, em média, cortes fiscais de 103 mil dólares e um aumento de 5,4% nos seus rendimentos depois dos impostos. O corte de 103 mil dólares corresponde a 140 vezes a média do corte fiscal que as famílias de rendimentos médios receberão. Os cortes fiscais que foram decretados em 2001, mas que serão efetivos depois de 2005, vão quase totalmente para pessoas com rendimentos acima dos 200 mil dólares, reforçando a desigualdade estrutural de rendimentos.

O custo anual dos cortes fiscais para os 1% de milionários de topo é quase igual aos montantes canalizados para a educação, e significativamente mais altos que os montantes dispendidos com a habitação e desenvolvimento urbano e protecção do ambiente juntos. O custo total anual dos cortes fiscais é superior aos montantes que o governo federal despende com Educação, Veteranos de Guerra, Habitação e Desenvolvimento Urbano e Ambiente, agrupados<sup>5</sup>.

No mesmo sentido, a política Federal manteve inalterado o salário mínimo nos últimos 8 anos, prejudicando os que têm os menores rendimentos. Esta decisão foi devastadora para os trabalhadores menos qualificados. Isto ajuda a explicar por que é que na América existem milhões a trabalhar a tempo inteiro e, apesar disso, a viverem na pobreza, no país mais rico do mundo. O Instituto de Política Económica sublinha que durante os anos de 1950 e 1960, o salário mínimo representava em média 50% do salário dos trabalhadores que não estavam em posições de super-

---

<sup>5</sup> O perfil de distribuição dos cortes orçamentais decretados desde 2001 está abundantemente documentado em vários estudos. Entre outros, estes foram retirados da Brookings Institution e do Urban Institute Joint Tax Policy Center ([www.taxpolicy.org](http://www.taxpolicy.org)) e da Economic Policy Institute Center on Budget and Policy Priorities ([www.cbpp.org](http://www.cbpp.org)).

visão, mas o salário mínimo, actualmente, caiu para 32% (do salário médio de cerca de 16 dólares para trabalhadores médios). Em termos de poder de compra, o salário mínimo duplicou na transição dos últimos anos da década de 1940 para a de 1950, de 2,75 para 5,62, para voltar a aumentar para 7,44 em 1968. Atingiu uma média de 6,50 na década de 1960 para cair para o actual valor de 5,15, queda que tem sido devastadora para os trabalhadores menos qualificados<sup>6</sup>.

Entre 1947 e 1973, a produtividade e o rendimento médio real das famílias cresceram ao mesmo ritmo, um crescimento recorde de 103%. De 1973 a 2002, a produtividade cresceu cerca de 65%, mas o rendimento médio das famílias cresceu apenas cerca de 22%, um terço do crescimento da produtividade. Desde o primeiro trimestre de 2001 que quase todo o crescimento real do rendimento foi para o capital deixando estagnadas as compensações do trabalho.

As diferenças em horas trabalhadas foram enfatizadas como a chave para a distinção que separava os modelos dos EUA e da UE. Parte da explicação pode residir em preferências divergentes, os Europeus favorecendo o lazer em detrimento do rendimento, como Olivier Blanchard argumentou fortemente. Contudo, pode não ser tanto uma questão de preferências mas, mais exactamente de reacção de recurso à estagnação real dos salários. Nas palavras do relatório da Instituto de Política Económica «A estratégia necessária para o crescimento dos rendimentos de muitas famílias de rendimentos médios tem sido atribuir mais horas no mercado de trabalho do que no passado. Muito devido à entrada no mercado de trabalho das mulheres, os casais com crianças, situados no quintil médio de rendimentos, por exemplo, estavam a trabalhar mais 500 horas por ano em 2002 que em 1979, o equivalente a 12 semanas e meia a tempo inteiro por ano. Por causa das contri-

---

<sup>6</sup> Vd. Economic Policy Institute, *Minimum Wage Issues Guide*.

buições destas esposas, em vez de crescerem apenas 5% em termos reais, o rendimento das famílias da classe média cresceu 24%».

Uma implicação importante da dinâmica do novo modelo face à globalização e à rápida mudança tecnológica, é uma queda significativa da parte dos salários no PIB. Está agora nos 45,4%, o mais baixo nível alguma vez registado (considerando os dados disponíveis desde 1929), tendo caído de 49,5% no primeiro trimestre de 2001.

Comparando a média dos períodos desde a Segunda Guerra Mundial, os salários reais cresceram cerca de 8,7% e os lucros das empresas cerca de 12,3%. Nos primeiros 14 trimestres desde essa altura, os salários reais aumentaram cerca de 0,3% e os lucros das empresas cerca de 40,4%. O sistema dos EUA é também conhecido pelas enormes diferenças entre a compensação de um director (*Chief Executive Officer*) de uma empresa e os números correspondentes para a média por trabalhador. Em 1965, um director recebeu 26 vezes o salário de um trabalhador típico. Em 2003 receberam 185 vezes mais. De 1992 a 2002, o pagamento médio do director atingiu cerca de 80%, dez vezes mais do que o trabalhador médio.

A desigualdade de salários tem-se acentuado por diversas razões, algumas relacionadas com políticas adversas, outras com factores mais ou menos forçados pelas condições do mercado. Segundo as estimativas do Instituto de Política Económica, um terço do crescimento da desigualdade de salários pode ser explicado pela queda do salário real, já referida, e pela dessindicalização. O outro terço, pela crescente globalização da economia por meio da imigração, comércio e mobilidade do capital, e a mudança no emprego das fábricas para a indústria de serviços, de baixos salários.<sup>7</sup> Todas estas pesadas tendências vieram para ficar.

---

<sup>7</sup> Publicações do Instituto de Política Económica, incluindo *The State of Working América 2004/2005*, documentando a crescente desigualdade estrutural relacionada com assuntos do mercado de trabalho.

## *Desigualdade na saúde e cobertura das pensões*

Vários trabalhos de investigação mostram que em países avançados a parte dos recursos do PIB dedicados a diversas áreas de investimento em pessoas não é frequentemente muito diferente. O que é frequente, em contraste, é a fonte de financiamento e as taxas de cobertura correspondentes. Genericamente falando, uma despesa pública baixa e uma participação financeira privada mais elevada andam lado a lado com mais exclusão social e menos protecção para os pobres, para os grupos do fundo e mais baixos e esmagando, no caso americano, minorias raciais. A comparação EUA/UE dá-nos um exemplo claro dessa situação, e expõe erros sistemáticos contra vastos segmentos da população Americana. No que diz respeito ao modelo socioeconómico dos EUA, a comparação é agravada pelo facto de o sistema de central de empresas para o funcionamento do modelo ser responsável por uma parte muito elevada da cobertura de seguros (considerando os padrões europeus).

Numa análise recente da desigualdade na área da saúde, M. Lillie-Blanton, vice-presidente para a Política de Saúde da Fundação Henry J. Kayser<sup>8</sup>, critica o sistema actual com os fundamentos de que «os seus resultados são inferiores aos de alguns países que gastam menos» e a sua «*performance* é manchada por evidentes desigualdades», defendendo que os «fracos resultados na saúde nos EUA, relativamente a outros países industrializados são explicados pelas disparidades relacionadas com a posição socioeconómica, raça/etnia, cobertura de seguros e acesso a cuidados de saúde de qualidade. Por exemplo, a taxa de mortalidade

---

<sup>8</sup> A Fundação Família Kaiser ([www.kff.org](http://www.kff.org)) é uma fonte distinta de estudos e avaliações sobre acesso a cuidados de saúde, incluindo seguros e assuntos relacionados com a desigualdade. M. Lilliam-Blantom, vice-presidente da KFF, escreveu extensivamente sobre diferenças nas dimensões de rendimento, género, raciais e étnicas.

infantil, um indicador-chave, é de 7,0 para o país como um todo, mas de 5,7 para os brancos e de 14,0 para os pretos. Este último número, é o mesmo que em Kerala, Índia, ligeiramente mais alto do que no Sri Lanka (13,0) e o dobro da Malásia (7,0). A taxa de mortalidade por doenças cardíacas para homens adultos (25-64 anos) por 100 000 habitantes é de 142 homens brancos e 137 para afro-americanos com mais de 15 mil dólares de rendimento, e de 324 para homens brancos e 391 para homens afro-americanos com rendimentos inferiores a 10 mil dólares.

Dados os elevados custos dos tratamentos na saúde, o papel da cobertura dos seguros para a garantia de acesso a cuidados de saúde de qualidade é vital, no sentido real da palavra. Em 2003, para 54% da população dos EUA, a cobertura de seguro era assegurada pelo empregador. 5% por outras fontes de privados; e 26% pela Medicaid, Medicare e outras fontes públicas. Mas 16%, ou 46 milhões de pessoas, não tinham nenhum seguro. Estas pessoas sem seguro, enfrentam pesadas barreiras no acesso a cuidados de saúde. Nos 12 meses que antecederam o inquérito da Fundação Família Kaiser em 2003, 42% desses tiveram fontes não regulares de cuidados contra 9% entre os segurados. 35% necessitaram de cuidados mas não os obtiveram contra 9% de pessoas seguradas. 47% adiaram o tratamento por causa dos custos, enquanto 15% de pessoas seguradas experimentaram a mesma situação.

A desigualdade nos cuidados de saúde pode agravar-se no futuro, porque a cobertura de seguro baseada no emprego está a diminuir e os seguros financiados pelo sector público são limitados.

No que respeita às pensões, em 1979 metade da força de trabalho estava coberta por pensões asseguradas pelos empregadores. Vinte anos depois, apenas 45,5% da força de trabalho estava coberta. A cobertura está correlacionada com a desigualdade salarial. Os trabalhadores com salários mais elevados estão

5 vezes mais perto de serem cobertos do que os de salários mais baixos. A repartição racial também é uma característica estrutural da desigualdade na cobertura de pensões.

### *A explosão da taxa de encarceramento*

Deste dos anos 80, e daí em diante, os EUA registaram uma explosão da sua população encarcerada. Esta explosão atinge desproporcionalmente os pobres, as minorias, especialmente a minoria negra, e os jovens. As razões são encontradas numa rede baseada nas políticas criminais e de relações sociais e as consequências do modelo socioeconómico dos EUA. Um dos maiores especialistas nesta área, Bruce Western, de Princeton<sup>9</sup> coloca apropriadamente a questão: «a explosão da prisão foi um objectivo político que apareceu, em parte, por causa do aumento do crime, mas também em resposta à sublevação das relações raciais americanas na década de 1960 e ao colapso dos mercados urbanos de trabalho para os homens de baixa ou nenhuma qualificação na década de 1970». Tomou-se pouca atenção na Europa a esta faceta do modelo americano. Mas o mal-estar correspondente é tão penetrante, e os seus impactos em qualquer avaliação razoável do bem-estar associado ao modelo dos EUA tão negativos, que isto merece mais do que uma simples referência.

Citando Félix Elwert<sup>10</sup>, de Harvard: «Quando indivíduos em liberdade condicional e presos soltos em liberdade condicional, são adicionados à contagem da população prisional, o número total de indivíduos sob a supervisão do actual sistema justiça

---

<sup>9</sup> A pesquisa de Bruce Western está relatada em profundidade no seu recente livro, *Punishment and Inequality in América*, The Russel Sage Foundation, 2006.

<sup>10</sup> Vd. A sua comunicação, *The Effect of Incarceration on Aggregate Employment Rates*, Departamento de Sociologia, 2004.



americano em 1999 atinge os 6,3 milhões, aproximadamente 3% da população adulta e 5% da força de trabalho total. Em termos nacionais, 1% dos homens brancos e perto de 7% de afro-americanos estão encarcerados». De acordo com o mesmo autor, o número de presidiários nas prisões americanas cresceu de perto de 200 mil em 1970 para meio milhão em 1980 e dois milhões em 2000. Da década de 1980 para 2000, os números europeus correspondentes subiram de 212 mil para 366 mil. Enquanto os números quadruplicaram nos EUA, na Europa, começando com uma taxa de encarceramento muito menor, menos que duplicaram. «As taxas de encarceramento nos países da OCDE atingiram entre 60 e 130. Os EUA, em contraste, encarceraram 680 em cada 100 000 adultos residentes, mais do que sete vezes a média Europeia».

Ainda mais perturbadora é a propensão da composição da população que está a alimentar esta explosão da encarceração. Petit e Western escreveram que: «o facto base da encarceração em massa nesta nova era é que é sete vezes mais provável que os afro-americanos sejam encarcerados do que os brancos. Entre os homens negros nascidos no final da década de 1960 que receberam não mais do que a educação média, 30% esteve várias vezes na prisão por volta dos 35 anos de idade<sup>11</sup>. Apesar de estar longe de ser o único responsável, o modelo socioeconómico dos EUA é parte do problema, não da solução. Como já foi referido, o colapso dos mercados de trabalho para os trabalhadores pouco qualificados é uma das razões para a explosão do encarceramento. Quase quatro décadas depois da sua aceleração inicial, ainda não há um trabalho educacional e políticas de mercado de trabalho activas capazes de diminuir esta tendência escandalosa.

---

<sup>11</sup> Petit, Becky e Bruce Western, «Mass Employment and the Life Course: Race and Classe Inequality in U.S. Incarceration, Employment Rates and Incarceration», *American Journal of Sociology*, 2005.

## *O abrandamento da mobilidade*

A mobilidade é a peça central do Sonho Americano. A desigualdade flagrante foi sempre um facto na vida da sociedade americana, especialmente no campo social e no mercado de trabalho. A adaptação política, social e étnica a esta situação assenta na noção amplamente partilhada de que a mobilidade social é significativamente intensa e generalizada para tornar possível escapar do fundo e dos níveis sociais mais baixos através do mero esforço e mérito individuais. Assim, a América permanece a terra das oportunidades e abundância mesmo para o pior dos sonhadores.

Isto são boas notícias aos olhos dos leais defensores do modelo socioeconómico americano, como ele é. O futuro está sempre ao alcance dos esforços individuais e do mérito.

A má notícia é que a mobilidade está a diminuir a passo acelerado. No relatório *The State of Working América 2004-05* podemos encontrar a seguinte asserção: «Assim, existe agora bastante mais desigualdade de rendimentos nos Estados Unidos do que em períodos recentes. Alguns observadores subestimaram este problema elogiando supostos níveis mais altos de mobilidade de rendimentos, como aqueles que começam no fundo da escala de rendimentos e têm uma forte probabilidade de chegar ao topo. A evidência, contudo, contradiz este ponto de vista. Entre aqueles que começaram no quintil mais baixo de rendimentos no final da década de 1980, mais de metade (53%) ainda aí permaneciam no final da década de 1990, e outros 24% tinham subido apenas para o quintil seguinte, o que significa que 77% dos que começaram no nível mais baixo de rendimentos permaneciam aí uma década depois. Além disso, a taxa de mobilidade baixou levemente ao longo do tempo. Na década de 1970, 49% das famílias que começaram no último quintil, ainda permaneciam nesse nível 10 anos mais tarde.

Os perfis de rendimento ao longo da vida, também sustentam o ponto de vista de que a máquina da mobilidade está progressivamente a diminuir, como provam os seguintes factos: no decurso da sua vida de trabalho, o rendimento das famílias médias que começaram em 1949 cresceu 138,1%. O crescimento total foi de 100,7% para aqueles que começaram em 1959: 61,7% para 1969; e 59% para as jovens famílias de 1979.

### *O lado inaceitável do modelo dos EUA*

Dada a desigualdade crescente inerente à estrutura e dinâmicas do modelo socioeconómico dos EUA, as reformas do modelo Europeu devem evitar a todo o custo abrir a porta a inovações institucionais que conduzam ao tipo de consequências sociais tão aterradoras como as referidas anteriormente. Se tomarmos seriamente os objectivos de Lisboa, incluindo a sua aspiração central de combinar crescimento económico sustentado com melhor emprego e maior coesão social, este lado escuro do modelo americano é totalmente inaceitável nas sociedades europeias. Não há dúvida de que a economia dos EUA como um todo, tem uma *performance* significativamente melhor que a sua congénere UE, em termos de PIB *per capita* e taxas de crescimento da produtividade. Mas a Comissão Europeia, assim como muitas outras instituições e autores individuais, estão simplesmente enganados nas suas comparações EUA/UE, quando equiparam tendências de maior crescimento nos EUA a uma absoluta superioridade em termos de tendências de nível de vida e bem-estar. Este é certamente o caso dos que se situam no topo da escala de rendimentos, mas não dos muitos milhões e milhões menos bem posicionados. Ainda que em mais nada, os resultados do modelo da UE são largamente superiores no que diz respeito à distribuição, coesão social e aspectos relacionados com a protecção social.

Todos sabemos que na América podemos encontrar abundantes e admiráveis oportunidades cívicas, culturais, de cuidados e de socialização, tão boas como aquelas, às vezes melhores, que podemos encontrar em qualquer outro sítio do mundo. O problema é o acesso excessivamente condicionado a essas oportunidades, em termos sociais concretos.

### *A necessidade de revitalizar as bases económicas do modelo da UE*

O problema-chave a resolver, num futuro próximo, é o de como revitalizar os fundamentos económicos do modelo Europeu, sob um duplo desafio. O primeiro desafio é o de tirar vantagem da globalização face a uma competição crescente vinda simultaneamente dos EUA nos mercados mais inovadores e da abundante mão-de-obra emergente, e também do rápido desenvolvimento tecnológico das economias Asiáticas, avançando em mercados de baixa e média tecnologia. O segundo desafio é negociar a mobilização de recursos extraordinários — necessários para financiar o envelhecimento da população e aproveitamento eficaz da despesa social.

A resposta a este duplo problema é, em princípio, simples: o sucesso continuado do modelo Europeu, adequadamente reformado, requer acima de tudo um salto significativo na longa corrida pelo aumento das taxas de crescimento da produtividade, adicionando pelo menos 1,5 pontos percentuais à tendência dos últimos dez anos. Onde procurar as determinantes de tal crescimento sustentado da produtividade?

### *Determinantes do crescimento da produtividade*

As recomendações que prevalecem da política *standard* de Bruxelas, como um eco Europeu do consenso de Washington,

foram as de desregular tanto quanto possível, usando os EUA como modelo de inspiração e deixando a questão ao mercado. O tempo desta abordagem parece ter sido já no passado, apesar de bem estabelecida em importantes centros de decisão. Para surpresa de muitos, a Comissão Europeia, em 2004, publicou um estudo mostrando o particular potencial limitado da desregulação, em comparação com outras determinantes do crescimento da produtividade do trabalho.

De acordo com Cecile Denis, Kieran McMorroow e Werner Rogger, como se pode ver na tabela 1,<sup>12</sup> o efeito na taxa anual de crescimento de produtividade do trabalho de mover a UE para níveis de regulação dos EUA seria apenas de 0,15 pontos percentuais. Contudo, o efeito de um investimento permanente de 1% em Investigação e Desenvolvimento (I&D) aumentaria a produtividade em 0,60 pontos percentuais, quatro vezes mais. E o efeito do aumento anual permanente de 1% na média do investimento na educação, representaria um crescimento de 0,40, mais do que 2,5 vezes.

A Investigação e Desenvolvimento (I&D) e a Educação emergem claramente como as determinantes mais importantes para o crescimento da produtividade do trabalho. Outro estudo da Comissão Europeia assinala que a I&D representaram 43% e Educação 31% das determinantes do crescimento da produtividade do trabalho nos EUA no período de 1950-2003<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Cecile Denis, Kieran McMorroow e Werner Rögger, como se pode ver na tabela 10, figura 48, do seu estudo «An Analysis of EU and US Productivity Developments», *Economic Paper*, n.º 208, Julho 2004, p. 40, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, <http://europa.eu.int/comme/economy-finance>.

<sup>13</sup> C. Denis, K. McMorroow, W. Rögger e R. Vengeles, «The Lisbon Strategy and the EU Structural Productivity Problem», *Economic Paper*, n.º 22, Fevereiro 2005, p. 40, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

Tabela I  
Panorama dos efeitos a longo prazo  
dos determinantes da produtividade do trabalho

PRINCIPAIS DETERMINANTES	EFEITO NA TAXA ANUAL DE CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE DO TRABALHO (PERCENTAGEM)
Investimentos físicos mais regulação (aumento de capital)	
Investimento físico (crescimento permanente de 1% no investimento) .....	0,05
Regulação (UE deslocando-se para os níveis de regulação dos EUA) .....	0,15
Investimento em conhecimento (TFP)	
I&D — Investigação e desenvolvimento (crescimento permanente de 1% na despesa em I&D) .....	0,6
Educação (crescimento permanente de 1% na educação)	0,45
Envelhecimento (declínio permanente de 10% no rácio de dependência dos jovens) .....	-0,25
Abertura & dimensão do mercado (crescimento permanente de 10% do comércio intra-europeu) .....	0,10
Horas trabalhadas (aumento de capital)	
Crescimento permanente de 1% de horas trabalhadas ..	-0,25

*Fonte:* vd. texto.

### *Aprender a partir do modelo de inovação dos EUA*

A *performance* de cada determinante do crescimento da produtividade do trabalho não pode ser vista isoladamente. Ao contrário, só pode ser compreendida inserida num contexto de uma ampla estrutura de interações, institucionais e outras que definem um modelo específico de inovação. Considerando estas

características multidimensionais e interconectas do processo de inovação, temos de ter também presente a especificidade de cada território ou domínio de inovação. De certa forma, isto condiciona a eficácia de um eventual transplante político de um modelo de inovação para outro. Assim, o objectivo de seguir recomendações não pode ser, com certeza, acabar com um género de lista de compras, mas identificar, de uma forma ampla, o que podemos aprender de útil da comparação dos modelos de inovação prevalentes nos EUA e na UE.

Nesta base, a superioridade do modelo de inovação dos EUA e a fraqueza da sua congénere europeia é evidente. Esta é a conclusão absoluta do estudo mencionado acima da Directoria Geral para os Assuntos Económicos e Financeiros na Estratégia de Lisboa e o problema estrutural da produtividade da UE.

Construído a partir de um estudo recente sobre criação de conhecimento e processo de incorporação do conhecimento nos sistemas de inovação nacionais, usaram o conceito de capacidade de inovação nacional, «definido como a capacidade de uma nação não apenas para produzir novas ideias, mas também de comercializar um fluxo de inovações a longo prazo. A partir desta perspectiva, um conjunto de factores é considerado importante para um esforço efectivo», nomeadamente, inovação generalizada de infra-estruturas, capaz de garantir um «fornecimento» suficientemente desenvolvido de Investigação e Desenvolvimento, ampliando o sistema de condições de trabalho, defendendo políticas que assegurem uma «procura» suficiente e sofisticada para a inovação e interconexão do sistema de inovação no seu todo. «Talvez o elemento mais crítico no sistema de condições seja a interconexão dos agentes no sistema, ligando a estrutura de inovação comum a grupos tecnológicos específicos<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Vd. *op. cit.* pp. 41-42.

Tabela II  
Produção e absorção de novas tecnologias

Produção e absorção de novas tecnologias: chave para uma estratégia efectiva de produtividade a longo prazo		
75% da taxa de crescimento da produtividade dos EUA no período de 1950-2003 resultou de formas mais intensivas de investimento em conhecimento (I&D + capital humano)		
Os EUA têm um modelo de inovação superior ao da UE em termos de criação de conhecimento + absorção		
Mais recursos (financeiros + humanos)	Melhores ligações entre os actores-chave no sector público + sector privado	Melhores condições de trabalho ( <i>healthier creative destruction</i> + processos de experimentação do mercado)
A superioridade dos EUA reflecte-se em:		
Capacidade provada de reorientar as suas actividades de I&D indo ao encontro de novas áreas de crescimento de elevada produtividade	Taxas de retorno mais elevadas nos seus investimentos de I&D	Uma alta e crescente percentagem de despesas de I&D móveis internacionalmente
Reformar a capacidade de inovação da UE: são necessárias acções em termos de recursos, condições de trabalho e ligações		

Fonte: C. Denis, K. Mc Morrow, W. Röger e R. Veugelers, «The Lisbon Strategy and the EU's structural productivity problem», Comissão Europeia, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Economic Paper*, n.º 221, Fevereiro de 2005, p. 55.



Uma avaliação cuidadosa da situação nos EUA e na UE permite aos autores desenharem algumas conclusões importantes, que podem ser sintetizadas como se segue:

- Em primeiro lugar, em termos de despesas absolutas, os EUA detêm uma vantagem considerável sobre a UE em termos de despesas globais em Investigação e Desenvolvimento (I&D).
- Em segundo, pensando nas despesas da UE em Investigação e Desenvolvimento (I&D), elas não estão focadas nas melhores indústrias, da perspectiva da expectativa de uma elevada taxa de crescimento da produtividade.
- Em terceiro lugar, já é conhecido que as características das tecnologias da informação e da comunicação melhoraram a produtividade desde a primeira metade da década de 1990. O que é particularmente significativo é o facto do domínio americano das tecnologias da informação e da comunicação na área industrial não ter mudado seriamente depois da segunda metade da década de 1990.
- Em quarto lugar, enquanto que a UE pode ter menor crescimento de produtividade em cada sector individual das indústrias de média-alta tecnologia (como a indústria automóvel ou de químicos), os EUA têm uma produtividade mais elevada nas áreas de alta tecnologia (como as tecnologias da informação e da comunicação e a electrónica).

O problema da UE deve-se especificamente aos seus grandes membros: França, Itália, Alemanha e Reino Unido. Os membros mais pequenos, como a Finlândia e a Holanda, mostram uma boa *performance* mesmo em comparação com os EUA. E o estudo enfatiza: «o aspecto mais significativo colocado pela análise anteriormente mencionada, não é tanto a diferença na quantidade de recursos dedicados ao sector da produção de conhecimento, mas

a falha sistemática da UE (especialmente nos maiores estados membros) em recolocar as suas actividades de Investigação e Desenvolvimento depois dos anos 90, primeiro em estabilizar indústrias com um elevado crescimento de produtividade como as tecnologias da informação e da comunicação, e segundo, em potenciar indústrias com um elevado crescimento da produtividade nas áreas farmacêutica/biotecnologia e, talvez também, no número de indústrias de serviços (serviços relacionados com computadores e *software*).»<sup>15</sup>

Os autores do estudo da Comissão Europeia (ver tabela II, na página seguinte) enfatizam justificadamente a necessidade de uma reforma profunda da capacidade de inovação da UE para esse objectivo, «é necessária acção em termos de recursos e ligações».

### *Nota final*

A crença de que o aumento da capacidade de inovação só pode ser obtido se a Europa se aproximar bastante da adopção do lado social do modelo americano é contra a lógica e o bom senso. A batalha mais crítica para o futuro do modelo europeu é a da revitalização da capacidade de inovação da UE. Se esta batalha assenta num aproveitamento eficaz da competitividade Europeia e perspectivas de crescimento, então o lado social do modelo é certamente acessível e pode aspirar a custos não maiores do que os dos ajustamentos às novas realidades de justiça social e equidade num mundo em rápida mudança. Finalmente, as dramáticas mas significativas mudanças nos bens, serviços e mercados de trabalho têm de ser combinadas com uma maior percepção de justiça na partilha dos respectivos benefícios. Reverter a estraté-

---

<sup>15</sup> *Op. cit.* figuras 48 e 49.

gia, desmantelando o lado social do modelo Europeu e do seu compromisso entre o trabalho e o capital, é a expectativa de uma explosão de inovação derivado dos — e acentuado pelos — baixos custos sociais, certamente o nebuloso sonho dos fundamentalistas do mercado.

Mais desastroso do que isso, pode também empedrar o caminho para antagonismos sociais disruptivos ao custo de uma governabilidade enfraquecida e ao custo da competitividade e capacidade de inovação nacional.



# Mudanças relacionais entre o Estado e o Governo: reformas recentes de governos social-democratas em seis países europeus<sup>16</sup>

ALEXANDER PETRING<sup>17</sup>

## *Introdução*

A relação entre Estado e mercado tem sido submetida a diversas mudanças ao longo dos séculos recentes, mudança essa que nunca aconteceu sem tensões. A era de um Estado que controla o mercado foi seguida por décadas de capitalismo. A segunda metade do século xx pareceu trazer a conciliação entre Estado e mercado num número crescente de países, especialmente na Europa. E assim, sendo a domesticação das forças do mercado uma das preocupações centrais da social-democracia no seu início, os anos 50 e 60 foram conhecidos como a «Idade de ouro da social-democracia». Nessa altura, a social-democracia não foi apenas bem sucedida em termos eleitorais e de participação dos governos,

---

<sup>16</sup> Este artigo é baseado no projecto de pesquisa «The Capacity to Reform: Social Democracy in Power», financiado pela Fundação de Ciência alemã (DFG). O relatório completo será publicado em Janeiro 2006: Wolfgang Merkel, Christoph Egle, Christian Henkes, Tobias Ostheim, Alexander Petring: *Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa*, VS Verlag 2006. Está a ser preparada uma versão inglesa.

<sup>17</sup> Wissenschaftszentrum Berlin — Social Science Research Centre Berlin.

mas também no que concerne à gestão da economia em muitos países europeus. O Keynesianismo fornece aos partidos social-democratas uma teoria que reconcilia os interesses da classe trabalhadora com o sucesso da gestão da economia. Não só os social-democratas confiaram nos instrumentos Keynesianos, como também o governo de Nixon nos EUA ou de Edward Heath no Reino Unido onde se reviveu tempos de lua-de-mel dos Estados nação democráticos e da economia de mercado.

Ao longo das últimas duas ou três décadas, a relação entre Estado e mercado atingiu um novo estado de desenvolvimento. Mas, como é frequentemente argumentado, não se trata uma relação voluntariamente escolhida, nem a consequência pretendida de políticas governamentais ou a representação das preferências dos cidadãos. Em contraste, a globalização e a europeização ajudam a explicar as razões pelas quais os Estados perderam o seu poder para perseguir políticas Keynesianas, para controlar o nível de desemprego e para cobrar impostos, igualmente a cidadãos, empresas e capital.

É verdade que a intervenção do Estado na economia no princípio do século XXI não teve efeito, senão mesmo um efeito contraproducente? Devem os governos recuar em todas as medidas que também podem ser alcançadas pelo mercado? Existem novas áreas de intervenção do Estado no século XXI? Para responder a estas questões, analisaremos as reformas recentes nas políticas fiscais, de emprego e sociais em seis países da Europa Ocidental com governos social-democratas.

Os governos social-democratas são, por diversas razões, bons objectos de resposta a estas questões. Antes de mais porque estes governos são insuspeitos no que diz respeito ao encorajamento de políticas (neo) liberais para proveito próprio. A investigação das políticas social-democratas deve assim, definir a linha entre as intervenções estatais efectivas por um lado e a ineficácia ou mesmo as medidas contraproducentes por outro. Em segundo,

durante a década de 1990 diversos países europeus foram governados pelos social-democratas e portanto, é possível uma comparação entre países, durante um período de tempo relativamente determinado. Os países sobre os quais esta investigação incidirá serão a Dinamarca, a França, a Alemanha, a Holanda, a Suécia e o Reino Unido. Entre estes seis países, serão comparadas as políticas fiscais, de emprego e sociais por se tratarem de campos políticos que foram desde sempre cruciais na elaboração de políticas social-democratas. As principais reformas serão brevemente descritas e a *performance* relacionada com os 3 campos políticos será avaliada. Depois disso, será desenvolvida uma tipologia dos partidos social-democratas.

### *Política social, fiscal e de emprego dos governos social-democratas*

#### *Política fiscal*

Os dois assuntos mais importantes na política fiscal são as políticas contributivas e orçamentais. A situação orçamental de todos os governos no princípio da sua legislatura era, no mínimo, desconfortável. Como é que os governos reagiram a esta situação?

Tabela III  
Dívida pública e défices anuais em 2003 (mudanças comparadas com a tomada de posse de diferentes governos)

	GRÃ-BRETANHA	HOLANDA	ALEMANHA	FRANÇA	DINAMARCA	SUÉCIA
Dívida como % do PIB	39,70%	54,30%	64,20%	63,90%	44,70%	52,00%
	(-11,1)	(-22,1)	(+3,3)	(+4,6)	(-36,4)	(-21,9)
Défice como % do PIB	-3,40%	-3,20%	-3,80%	-4,20%	1,20%	0,20%
	(-1,4)	(+0,3)	(-1,6)	(-1,2)	(+4,9)	(+9,5)

Fonte: Eurostat 2005.

A Suécia, o Reino Unido e a Holanda foram bem sucedidas na redução do fardo da dívida e dos défices orçamentais, sobretudo através de cortes na despesa. O New Labour (Partido Trabalhista) investiu os ganhos obtidos com a estratégia atrás descrita em programas do NHS (Sistema Nacional de Saúde), na educação e rede de transportes. Os social-democratas dinamarqueses começaram com um programa de investimento financiado pelo défice e reduções de impostos. Após a retoma da economia os impostos foram aumentados e o défice decresceu significativamente. A Alemanha e a França falharam (ou não quiseram: no caso da França) reduzir a despesa. Um «aperto» fiscal de despesas crescentes e receitas decrescentes levou à quebra recorrente da regra de Maastricht que apontava no sentido de manter o défice orçamental abaixo dos 3%.

As políticas contributivas dos seis países eram substancialmente diferentes. Os dois países escandinavos mantiveram a carga fiscal elevada. Isto é particularmente verdade para receitas de impostos pessoais e IVA. A excepção são os impostos colectivos e do capital. Estes impostos já tinham sido reduzidos para evitar a fuga de capitais, que já tinha causado graves problemas à Suécia na década de 1990.

No Reino Unido, a carga fiscal para os rendimentos mais baixos e famílias com filhos, em particular, foi substancialmente reduzida. Por outro lado, foram aumentados diversos impostos indirectos — os chamados impostos discretos — e a maioria de outros impostos como uma percentagem do PIB, que desta forma aumenta. Na Holanda e na Alemanha, os rendimentos mais elevados beneficiaram mais das mudanças na tributação do rendimento pessoal, do que os rendimentos mais baixos.

Apenas na Holanda, se pode observar um aumento significativo do efeito dos impostos indirectos na totalidade da carga fiscal.

Os socialistas franceses perseguiram uma política distinta: os impostos sobre o rendimento e sobre o capital aumentaram, e



os valores relativos a impostos indirectos, no total, decresceram. Pode ser observada uma tendência clara relativamente aos impostos colectivos. Uma vez mais, com excepção da França, todos os países baixaram os impostos colectivos ou mantiveram comparativamente níveis baixos. Também há semelhanças no que diz respeito a impostos indirectos. Por exemplo, todos os países implementaram os chamados eco-impostos sobre a gasolina, gás, água ou electricidade.

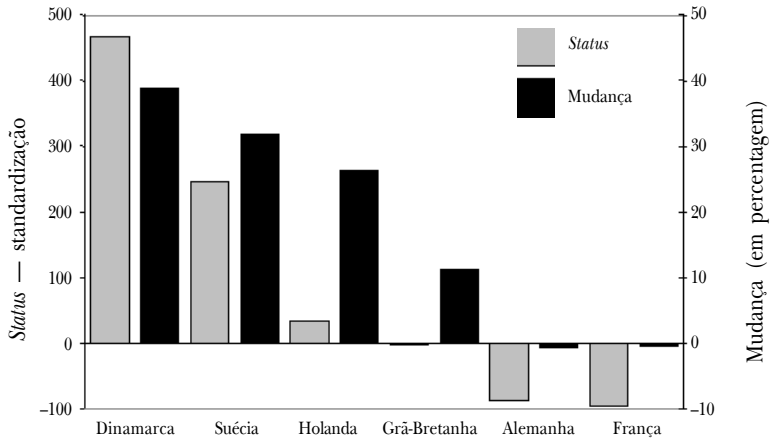
A *performance* relativa dos seis países na política fiscal pode ser ilustrada pela standardização da dívida pública e défices estruturais do orçamento (v. figura 1). A situação em 2002 mostra uma melhor *performance* dos países escandinavos, seguidos pela Holanda. O défice orçamental no Reino Unido em 2002 fez baixar a *performance* britânica; A Alemanha e a França têm a pior *performance*. O indicador para a diferença entre o exercício da legislatura e o seu fim (ou 2002) descreve um *ranking* semelhante: as políticas alemãs e francesas produziram uma deterioração dos resultados; os outros quatro países foram capazes de melhorar a sua situação fiscal.

### *Política de emprego*

A política de emprego consiste em 3 áreas nucleares: regulação do mercado de trabalho e legislação de protecção ao emprego, emprego no sector público, e legislação relacionada com a protecção no desemprego e programas para o mercado de trabalho.

No que concerne à legislação de protecção ao emprego, em meados da década de 1990, as diferenças entre os países eram consideravelmente acentuadas. Enquanto que a regulamentação que diz respeito ao emprego a tempo inteiro foi mantida nos seus respectivos níveis, a regulamentação para o trabalho flexí-

Figura 1  
 Comparação da *performance* nas políticas fiscais\*



\* Para uma standardização da situação no fim da legislatura e do ano 2002 respectivamente, os desvios percentuais da dívida pública específicos de cada país e do défice estrutural de orçamento, foram calculados com base na média aritmética dos seis países, alvo do estudo. Do início da legislatura até ao seu final e o ano 2002, respectivamente, o somatório da diferença de pontos percentuais de ambos os indicadores foi usado no sentido de gerar o índice da mudança. Em ambos os casos os valores positivos dão conta de valores mais baixos da dívida ou défice, e os valores negativos significam dívidas ou défice elevado.

Fonte: Cálculos próprios na base das Prospecções Económicas da OCDE, n.º 70, Dezembro de 2001/n.º 73, Junho de 2003, Paris.

vel foi reduzida. Novamente, a França foi a excepção: o governo socialista endureceu a regulamentação para o trabalho flexível. O ligeiro aumento da regulamentação no Reino Unido é fundamentalmente devido à assinatura da carta social da UE e à introdução de padrões mínimos nela estabelecidos. A melhoria dos direitos dos trabalhadores realça sobretudo os direitos individuais; a posição negocial dos sindicatos não foi significativa-

mente reforçada. A França foi o único país onde as medidas legais para reduzir o tempo de trabalho foram perseguidas. As principais mudanças na Holanda têm sido o aumento do número de regalias para trabalhadores a tempo parcial e a promoção da empregabilidade das mulheres (a tempo inteiro e tempo parcial) através do sistema de impostos. O aumento do trabalho a tempo parcial é o factor mais importante para o enorme aumento do número de mulheres empregadas durante a década de 1990.

Tabela IV  
Legislação 2003 de protecção ao emprego  
(e mudança desde o final da década de 1980)

	TEMPO INTEIRO	TEMPO PARCIAL	PONTUAÇÃO FINAL
Grã-Bretanha	1,1(+0,2)	0,4(+0,1)	0,7(+0,1)
Alemanha	2,7(-0,1)	1,8(-2,0)	2,2(-1,0)
Alemanha	2,5(+0,2)	3,6(+0,5)	3,0(+0,3)
Suécia	2,9(±0)	1,6(-2,5)	2,2(-1,3)
Dinamarca	1,5(±0)	1,4(-1,7)	1,4(-0,9)
Holanda	3,1(±0)	1,2(-1,2)	2,1(-0,6)

*Fonte:* OECD Employment Outlook 2004.

No que diz respeito ao emprego no sector público, os dois países escandinavos têm, de longe, o maior sector público: mais de 20% da força de trabalho está na folha de pagamentos do Estado. Alemanha, Reino Unido e Holanda têm um sector público significativamente menor (entre 8% e 10%), na França cerca de 15% da força de trabalho está no sector público. O emprego no sector público tem sido, tradicionalmente, um instrumento da política de emprego dos partidos social-democratas mas, nesses países com uma média ou baixa percentagem de emprego no sector público, como o são a Holanda, a Alemanha

ou a França, não ocorreram mudanças significativas. Os países escandinavos mantiveram, comparativamente, os seus altos níveis, apesar de os números estarem a diminuir na Suécia.

Apenas ocorreram pequenas mudanças na duração e tipologia dos benefícios associados ao desemprego. Os critérios de elegibilidade têm, até certo ponto, sido endurecidos, mas no caso dinamarquês e sueco o *status quo* era, comparativamente, generoso.

A semelhança mais avassaladora nas políticas de emprego dos seis países com governos social-democratas foi a introdução ou expansão das «*Activating Labour Market Policies*» (ALMP). Os chamados *New Deals* (novos acordos) foram uma das mais importantes medidas do primeiro mandato do novo Partido Trabalhista e, com exceção da França, todos os outros países tornaram obrigatória a participação nos programas do mercado laboral, sendo a não cooperação punível (na Alemanha apenas aconteceu em 2004). Mas sob a capa destas semelhanças residem ainda grandes diferenças (v. tabela v).

Tabela V  
Despesas do mercado de trabalho em 2002

	DINAMARCA	SUÉCIA	ALEMANHA	HOLANDA	FRANÇA	GRÁ-BRETANHA
Taxa de desemprego	4,60%	5,10%	8,60%	2,80%	8,70%	5,20%
Despesas com a educação e formação (percentagem da despesa total para a política do mercado de trabalho)	14,97%	26,93%	13,04%	3,67%	8,72%	5,20%
Média da despesa para educação e formação por desempregado	8409,43€	7288,39€	2548,07€	1879,17€	995,86€	299,16€

Fonte: Eurostat.

A relação entre «direitos e deveres» para o desempregado nos países escandinavos difere bastante quando comparada com o Reino Unido. A despesa para a educação e formação é notavelmente mais alta na Suécia e na Dinamarca. Apesar de o NPT (Novo Partido Trabalhista) ter gasto valores extraordinários nos *New Deals* (novos acordos), os programas de formação estão ainda pouco desenvolvidos quando comparados com os países escandinavos. Na Holanda as medidas activadoras vieram juntamente com a descentralização de centos de emprego e promoção de serviços privados no que concerne a programas de formação. Em França, ALMP tem sido implementada sem sanções adicionais para os desempregados que recusem uma oferta de emprego. Portanto, a componente «activadora» dos programas do mercado de trabalho é ainda pequena. Na generalidade as ALMP podem ser interpretadas como uma «marketização», mas dentro desses esquemas as diferenças entre países mantêm-se fortes e o Estado desempenha um papel central, pelo menos, no que diz respeito aos países escandinavos.

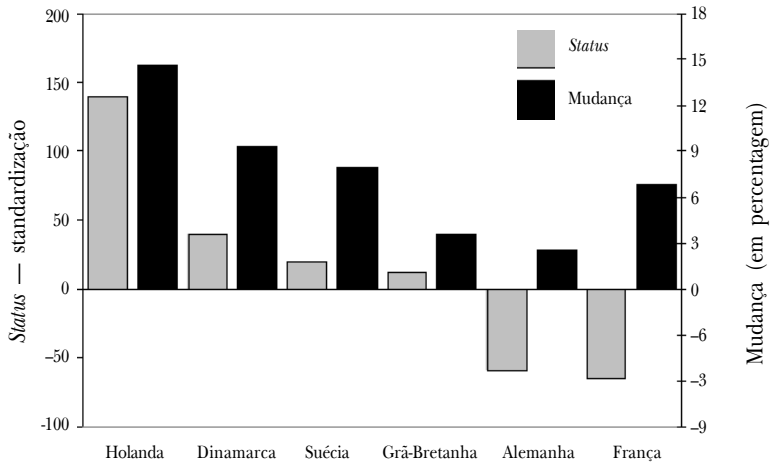
Acrescente-se que o Reino Unido adoptou uma política de mercado de trabalho mais orientada para o mercado, seguido pela Holanda. Os países escandinavos também recorreram às ALMP mas a despesa pública em formação e educação é marcadamente mais alta e o emprego no sector público está ainda num nível muito alto. Enquanto que na Alemanha, apenas pequenas mudanças ocorreram (até 2004, data em que foram implementadas as chamadas «Reformas-Hartz»<sup>18</sup>), a França seguiu sem dúvida uma abordagem tradicional.

Que tipo de padrão encontramos olhando para os resultados das políticas de emprego? O indicador de *performance* do emprego (v. figura 2) combina as taxas de emprego e desemprego. O indicador de *status* para 2002 mapeia os quatro países com, ou

---

<sup>18</sup> «Reformas Hartz»: reforma dos regimes fiscais e dos serviços do emprego.

Figura 2  
 Comparação da *performance* das políticas de emprego<sup>19</sup>



Fonte: Cálculos próprios com base no Eurostat, Comissão Europeia (Janeiro 2004).

políticas orientadas para o mercado (Reino Unido, Holanda), ou uma mistura de políticas de Estado e de mercado (Suécia, Dinamarca) com a melhor *performance*. Apesar de poderem ser observados alguns desenvolvimentos positivos na Alemanha e em França, o seu registo é ainda pobre.

<sup>19</sup> Para a standardização da situação no fim da legislatura e do ano de 2002, respectivamente, os desvios percentuais das taxas de emprego e desemprego específicas de cada país foram calculadas com base na média aritmética dos seis países em análise. Desde o início da legislatura até ao seu fim e o ano 2002, respectivamente, o somatório das diferenças percentuais em ambos os indicadores foi utilizada, de forma a gerar o indicador da mudança. Valores positivos indicam baixas taxas de desemprego e taxas de emprego elevadas, respectivamente; valores negativos significam taxas de desemprego elevadas e taxas de emprego baixas, respectivamente.

A forma mais fácil de medir o grau de intervenção do Estado na política social é olhar para o rácio de despesa social. Quanto mais baixo for o rácio de dinheiro gasto pelo Estado em assuntos sociais, mais os cidadãos têm de recorrer a planos de seguros privados. Mas um aumento da despesa social pode ter várias razões. Medida como uma percentagem do PIB, a despesa social irá automaticamente aumentar se o desemprego crescer. O mesmo se aplica a um aumento do número de pensionistas, ou uma despesa social constante combinada com uma diminuição do PIB. É por esta razão, que tem sido desenvolvido, o chamado «rácio standardizado de despesa social»<sup>20</sup>, que controla os dois maiores agentes externos de despesa pública: o rácio de pensionistas e a taxa de desemprego. (Siegel 2002)

Enquanto a diferença na despesa social no princípio da legislatura, em 2002 indica expansão das actividades do Estado na Alemanha, mas retracção na Dinamarca e Suécia, os números da despesa social standardizada, indicam o oposto (ver tabela vi). Obviamente, uma grande parte do crescimento das despesas na Alemanha pode ser explicada pelo aumento das taxas de desemprego e pelo aumento do número de pensionistas. A Dinamarca parece aderir a uma despesa Social massiva, apesar das taxas de desemprego terem decrescido. Devido a estas conclusões contraditórias devemos olhar mais de perto para a política social. Que reformas foram implementadas na saúde, pensões e política da família? Comparada com as políticas fiscais e de emprego, a heterogeneidade entre os seis países é muito maior neste campo político. As mudanças políticas nos países seguiram principalmente os passos dos seus respectivos sistemas sociais.

---

<sup>20</sup> Cf. Nico A. Siegel 2002: *Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich*, Campus, Frankfurt am Main.

Tabela VI  
Despesa social e despesa social standardizada

	DESPESA SOCIAL			DESPESA SOCIAL STANDARDIZADA		
	INÍCIO DA LEGISLATURA	2002	VAR.	INÍCIO DA LEGISLATURA	2002	VAR.
Holanda	31,70%	28,50%	-3,2	96,06	94,37	-1,69
Dinamarca	31,90%	30%	-1,9	78,57	87,72	9,15
Suécia	36,80%	32,50%	-4,3	82,51	82,7	0,19
Grã-Bretanha	27,50%	27,60%	0,1	71,8	74,39	2,59
França	30,80%	30,60%	-0,2	72,47	74,09	1,62
Alemanha	29,30%	30,50%	1,2	72,52	71,93	-0,59

*Fonte:* OCDE, cálculos próprios.

A Segurança Social escandinava financiada pelas receitas dos impostos manteve, apesar das dúvidas e incertezas inerentes aos serviços sociais, as suas características principais. Enquanto que o nível de benefícios foi mantido (na Suécia, os cortes dos níveis de benefícios ocorreram apenas temporariamente), os serviços sociais têm sido expandidos. Ambos os países aumentaram o funcionalismo público nos sistemas de saúde e expandiram as unidades de cuidados infantis. Portanto, a descentralização e um maior poder para os governos locais no sentido de decidir acerca da entrada do sector privado, no que concerne aos cuidados de menores, cuidados com idosos, sendo que em algumas áreas dos cuidados médicos, levou a uma maior competitividade no campo da política social Sueca. No entanto, o papel preponderante do Estado nas políticas sociais foi mantido nos dois países.

No Reino Unido, a utilização do sistema de impostos para fins de política social marcou o início de uma tendência inovadora. Os benefícios a nível de impostos atribuídos às famílias trabalhadoras,



os abonos de família, e a possibilidade de reembolso das contribuições feitas para a reforma, ligaram as transferências sociais aos incentivos laborais, ou seja, foram utilizadas como um teste implícito de meios. Embora o número de funcionários públicos ligados ao NHS (Sistema Nacional de Saúde) tenha aumentado desde 2000, o *New Labour* (NPT) também recorreu a parcerias com o sector privado (PPP — *Public Private Partnerships*) e iniciativas de financiamento Público (PFI — *Public Finance Initiative*). Na política de pensões também se pode constatar uma mistura de instrumentos públicos e privados. Além das despesas extra para pensionistas com baixos rendimentos, as pensões ocupacionais e as pensões privadas controladas pelo Estado devem tornar-se a principal fonte de receita para os pensionistas, no futuro. Como resultado, no Reino Unido, as despesas extra em algumas áreas da política social (saúde, educação) foram combinadas com o ainda forte pilar privado ou de mercado (pensões e saúde).

As políticas dos governos social-democratas, em estados em que a Segurança Social é financiada pelas contribuições, como são a Alemanha e a França, tinham por objectivo principal a estabilização das despesas. Enquanto a Alemanha falhou, com excepção da introdução de um pilar privado no sistema de pensões, em França as despesas têm de facto aumentado através da introdução de um esquema de seguro de saúde para quem tem baixos rendimentos. Em ambos os países, os governos não foram capazes ou não tiveram a vontade de implementar maiores reformas apesar da necessidade óbvia.

Na Holanda, onde a Segurança Social também é financiada pelas contribuições, ocorreram várias reformas. O pagamento de baixas médicas e os seguros de incapacidade temporária ou definitiva foram privatizados. Desta feita é o empregador e não o empregado que tem de fazer face às despesas com o seguro. Além desta privatização, as reformas estruturais mudaram a administração da segurança social. Diversos órgãos administrativos biparti-

dos ou tripartidos foram transformados em administrações independentes ou em órgãos de supervisão controlados pelo Estado.

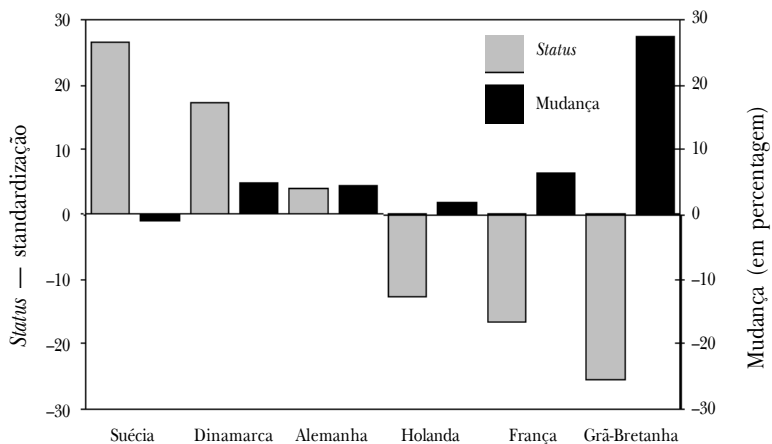
A *performance* da política social mostra um retrato um tanto ou quanto diferente, comparativamente com as políticas fiscais e de emprego. Uma vez mais, os países escandinavos têm uma melhor *performance*. Apesar do desenvolvimento na Suécia ter sido negativo, o governo foi capaz de manter o nível mais alto de despesas sociais *per capita* e as taxas mais baixas de pobreza. Contrariamente a isto, o *New Labour* (NPT) produziu mudanças positivas óbvias, mas, comparando com os outros cinco países, a situação em 2002 ainda estava abaixo da média.

### ***Conclusão: três estratégias diferentes***

O *ranking* mais baixo da Grã-Bretanha e da Holanda na política social comparativamente com as políticas fiscal e de emprego sugere o investimento nestas duas áreas, implicando isto, em termos económicos, consequências negativas na outra. As políticas mais liberais e orientadas para o mercado produziram bons resultados nas políticas fiscais e de emprego, à custa das políticas sociais. A *performance* total demonstra isto em comparação com os países escandinavos. Apesar de o indicador da mudança descrever um desenvolvimento positivo, a situação do Reino Unido e da Holanda é pior do que a da Suécia e Dinamarca em particular. A Dinamarca e a Suécia demonstram que a solução para a elevada dívida pública, para os défices elevados no orçamento e para um desemprego também elevado, não significa necessariamente uma retracção massiva do Estado social. A França e a Alemanha estão claramente no fundo do *ranking*. Em ambos os países, o aumento da dívida e dos défices orçamentais não conduziram a melhores resultados no emprego e na Segurança Social. A *performance* global mostra que a utilização de políticas tradicionais, da década de 1970, como o fez

a França, ou a falta de vontade para reformar e modernizar o Estado Social, patente na Alemanha, conduz a resultados fracos.

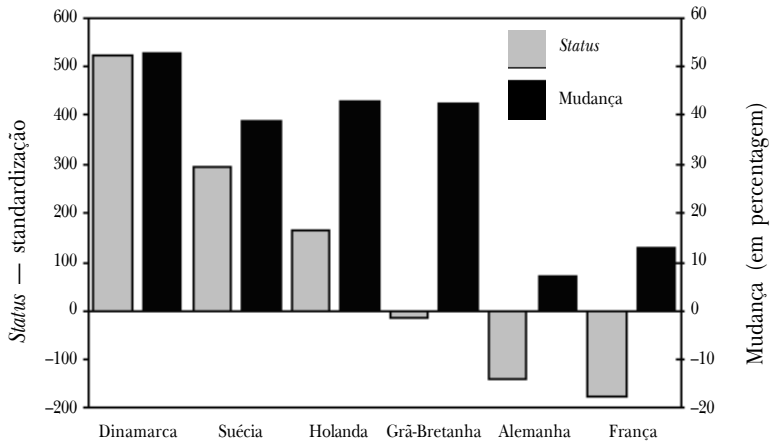
Figura 3  
 Comparação das *performances* na política social<sup>21</sup>



Fonte: Cálculos próprios com base no Eurostat, Comissão Europeia (<http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/>) (Novembro 2004).

<sup>21</sup> Para uma standardização do *status* no final da legislatura e do ano de 2001, respectivamente, a percentagem de desvio da despesa social, per capita, específica aos países em termos reais e a mudança da taxa de risco na pobreza antes e depois das transferências sociais terem ocorrido foram calculadas com base na média aritmética dos seis países. Desde o início da legislatura até ao seu fim e o ano de 2001, respectivamente, o somatório das diferenças percentuais de ambos os indicadores foi usado no sentido de criar um indicador de mudança. Valores positivos indicam taxas mais elevadas de despesa social e um aumento da taxa na mudança de risco na pobreza, antes e depois das transferências sociais; valores negativos indicam uma taxa de despesa social reduzida e uma redução na taxa de mudança de risco na pobreza, antes e depois das transferências sociais, respectivamente.

Figura 4  
 Comparação global da *performance* dos governos social-democratas<sup>22</sup>



Fonte: Cálculos próprios.

De forma a sistematizar estas conclusões recorrendo a um esquema de classificação das mudanças políticas por Peter Hall<sup>23</sup>, pode ser desenvolvida uma tipologia dos partidos social-democratas. Peter Hall faz uma distinção entre a primeira, segunda e terceira ordem de mudança:

- Primeira ordem de mudança: se as definições dos instrumentos são modificadas à luz do novo conhecimento e experiência, enquanto os objectivos globais e instrumentos

<sup>22</sup> Por forma a calcular a *performance* global dos governos social-democratas foi usado o somatório total dos valores do *status* específico de cada país e os valores da mudança.

<sup>23</sup> Cf. Peter A. Hall 1993: «Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain», in: *Comparative Politics*, 25 (April 1993), 275-296.

de política permanecem os mesmos, podemos falar de uma primeira ordem de mudança na política.

- Segunda ordem de mudança: quando os instrumentos de política, bem como os seus instrumentos de definição são alterados, embora os objectivos políticos globais permaneçam os mesmos, falamos de uma segunda ordem de mudança.
- Terceira ordem de mudança: se, mudanças simultâneas nos três componentes de fazer política ocorrerem, i.e., instrumentos de ajuste, os instrumentos, eles próprios, e a hierarquia de objectivos por trás disso, podemos chamar a este agrupamento de mudanças terceira ordem de mudança.

A Alemanha e a França operaram pouquíssimas mudanças na regulamentação existente e nos instrumentos e são, portanto chamados sociais-democracias tradicionais. Como demonstrado antes, também falharam os objectivos tradicionais. Este parece ser o paradoxo das sociais-democracias francesa e alemã que aderiram fortemente aos objectivos tradicionais, mas que têm estado longe de os atingir.

A *social-democracia modernizada* não «liberaliza» as estruturas existentes do Estado Social e do mercado de trabalho, mas moderniza-as. O chamado «investimento social do Estado» reforma o Estado Social adaptando-o ao contexto de mudança (competitividade global), mas não o substitui. Este tipo de social-democracia não limita as responsabilidades públicas sociais nem põe um crescente enfoque nas soluções de mercado para os problemas sociais cruciais. Ao invés, expande o papel do «Estado que viabiliza» para o campo dos investimentos sociais. Reduzindo assim as transferências monetárias, tornando as pessoas activas e incluindo-as no mercado de trabalho, mantendo elevados os padrões de segurança social e serviços sociais, este é o *trade*

Tabela VII  
 Uma tipologia de classificação dos seis partidos social-democratas

	MUDANÇAS	POLÍTICA FISCAL	POLÍTICA DE EMPREGO	POLÍTICA SOCIAL	MUDANÇA DE POLÍTICAS (GLOBAL)	TIPO DE SOCIAL- -DEMOCRACIA
PS (França)	Objectivos Estratégias	Não Não	Não Não	Não Não	Primeira ordem	Social- -democracia tradicional
SPD (Alemanha)	Objectivos Estratégias	Não Não	Não Sim	Não Não	Primeira ordem	Social- -democracia tradicional
SD (Dinamarca)	Objectivos Estratégias	Não Sim	Não Sim	Não Não	Segunda ordem	Social- -democracia modernizada
SAP (Suécia)	Objectivos Estratégias	Não Sim	Não Sim	Não Sim	Segunda ordem	Social- -democracia modernizada
PvdA (Holanda)	Objectivos Estratégias	Sim Sim	Não Sim	Sim Sim	Terceira ordem	Social- -democracia liberalizada
New Labour (Grã-Bretanha)	Objectivos Estratégias	Sim Sim	Não Sim	Sim Sim	Terceira ordem	Social- -democracia liberalizada

*off*<sup>24</sup> das Sociais-democracias modernas. A Dinamarca e a Suécia incluem-se nesta categoria.

As *sociais-democracias liberais*, pelo menos parcialmente, substituem a regulamentação existente do Estado por soluções de mercado e convergem para ideias liberais. Assegurar os padrões

<sup>24</sup> Expressão inglesa, usada no contexto económico, que significa investir na resolução de problemas numa determinada área, mesmo que isso traga consequências negativas para outras áreas.

Tabela VIII  
Características formativas das políticas dos governos social-democratas

	LIBERALIZADA	MODERNIZADA	TRADICIONAL
Política fiscal	Controlo das despesas e redução de impostos; políticas contributivas orientadas para a competição; enfoque: consolidação	Controlo das despesas e aumento das receitas; sistema progressivo de contribuições e impostos colectivos sensíveis à globalização; enfoque: consolidação e redistribuição	Sem controlo das despesas, mas reformas fiscais; políticas contributivas provisoriamente orientadas para a competição; enfoque: não consolidação
Política de emprego	«Activação» de políticas do mercado de trabalho; enfoque: integração no mercado de trabalho	«Activação» de políticas do mercado de trabalho; enfoque: investimentos no capital humano	Políticas de mercado de trabalho passivas; enfoque: segurança de rendimentos
Política social	Redução de custos e privatização; aumento da importância das pensões privadas; enfoque: prevenir a pobreza	Fixação de altos padrões de segurança social e importância dos serviços sociais; enfoque: igualdade de oportunidades	Fixação de altos padrões de segurança social; opções limitadas para fazer crescer os serviços sociais devido às elevadas transferências; enfoque: protecção do <i>status</i>

mínimos de política social e inserção no mercado de trabalho foram questões perseguidas mais na base das necessidades económicas do que na segurança social. O NPT (Novo Partido Trabalhista) e, de uma forma muito menos acentuada, os social-democratas holandeses (um caso limite) mostram traços evidentes deste tipo de social-democracia.

O que pode ser aprendido a partir destas conclusões no que concerne à relação entre o Estado e o mercado? Antes de mais, se as circunstâncias mudam devido à globalização, europeização e mudanças demográficas, os instrumentos também têm de ser mudados. Os instrumentos tradicionais e as suas definições já não são capazes de produzir ou mesmo sustentar a prosperidade social. Isso não significa, contudo, que a intervenção estatal seja obsoleta. Mas com recursos escassos, a manutenção do Estado Social requer a definição de prioridades nos compromissos do Estado. As pré-condições para Estados Sociais fortes e estáveis são elevadas taxas de emprego. Desta forma, o sistema de impostos deve proporcionar incentivos ao trabalho e promover a empregabilidade das mulheres. Contudo, a necessidade de baixar impostos em algumas áreas por forma a atingir níveis internacionalmente competitivos não significa o abandono do sistema progressivo de contribuições. Mas as taxas de impostos elevadas têm de ser legitimadas para uma conseqüente alta qualidade dos serviços sociais. Os sistemas de segurança social devem focar-se não na protecção do *status* mas na promoção da igualdade de oportunidades através de investimentos nos serviços de saúde, cuidados com a infância e educação. A compensação monetária para o desemprego, poderia ser uma tarefa do Estado Social por um período limitado de tempo. As políticas sustentadas de emprego significam um investimento na formação e educação — não apenas para o desempregado, mas também para as pessoas que se encontram inseridas no mercado de trabalho.



Para a manutenção dos objectivos tradicionais de justiça, igualdade e solidariedade, as exigências feitas ao Estado não estão a reduzir, mas sim a aumentar. Confrontado com as mudanças actuais, restam duas opções: modernizar os instrumentos ou abandonar os objectivos tradicionais.



APÊNDICE

Panorama  
das Medidas Políticas Centrais

Tabela IX  
Panorama das reformas na política social

	LABOUR (GRã-BREITANHA)	PVDA (HOLANDA)	SPD (ALEMANHA)	PS (FRANCA)	SD (DINAMARCA)	SAP (SUECIA)
	Financiamento	Sem mudanas	Sem mudanas sig-nificativas	Sem mudanas sig-nificativas	Reduo das con-tribues; aumento dos pagamentos co-privados	Reduo das con-tribues para trabalhadores; aumento do financiamento com base nos impostos
Política de saúde	Privatizao	Manteve co-paga-mentos; intro-duo de limites superiores	Introduo de co-pagamentos	Manteve co-paga-mentos; intro-duo de limites superiores	Privatizao do esquema de pagamentos por doena ou incapacidade (entidades empregadoras); introduo de co-pagamentos	Manteve co-paga-mentos; benefi-cios para rendi-mentos mais baixos
Política de pensões	Financiamento	Fundo estatal para encerramento do buraco finan-ceiro de 2020 para diante	Reduo dos níveis de pensões; eco-taxa para esta-bilizar contri-buies	Pensão de reforma (baseada na contribuo)	Manuteno dos modelos dos três pilares	Sem mudanas
	Financiamento	Pensões para bene-ficiários, rendi-mento mínimo garantido				

Política de pensões	Privatização	Benefícios fiscais para pensões privadas ou ocupacionais	Introdução de um suplemento de pensão de reforma controlada pelo Estado	Introdução de um suplemento de pensão de reforma controlada pelo Estado	Introdução de um suplemento de pensão de reforma controlada pelo Estado	Introdução de um suplemento de pensão de reforma controlada pelo Estado	Benefícios fiscais para fundos de pensão privados
Política da família	Abonos de família	Extensão/introdução de licença de paternidade; aumento do abono de família; medidas de combate à pobreza infantil	Alargamento do emprego no sector público e dos cuidados infantis	Planeamento do alargamento dos cuidados à infância	Introdução de limites de co-pagamentos para cuidados infantis; infantário (gratuito)	Integração de benefícios para cuidados com crianças no sistema de imposto; carga fiscal menor para trabalhadores a tempo parcial; alargamento dos cuidados à infância via negociação colectiva	Benefícios fiscais relativamente ao rendimento familiar; manutenção dos cuidados infantis abrangentes
Sumário		Aumento do controlo e extensão cuidada de benefícios	Mais competição e privatização	Privatização e cortes nos benefícios; pequeno aumento no financiamento de impostos	Aumento no financiamento de impostos e aumento de benefícios	Estabilização de benefícios; extensão dos serviços sociais	Estabilização de benefícios; extensão dos serviços sociais; em parte deslocados dos impostos através das contribuições

Apêndice I  
Panorama das reformas de política de impostos

POLÍTICA ORÇAMENTAL	SD <sup>1</sup> (DINAMARCA)	SPD <sup>2</sup> (ALEMANHA)	PS <sup>3</sup> (FRANCA)	LABOUR <sup>4</sup> (GRÁ-BRETANHA)	PVD <sup>5</sup> (HOLANDA)	SAP <sup>6</sup> (SUÉCIA)
Auto-compromissos formais ou informais	Compromisso de criar excédente ao longo do ciclo económico	—	—	«Regra de ouro» (assumir dívidas apenas para investimento, orçamentos exequíveis ao longo do ciclo económico, revisão da política de despesa pública (orçamentos por departamento durante períodos de 3 anos)	«Norma-Zalm» (limites para a despesa; receitas extraordinárias para redução da dívida e redução de impostos)	Limites anuais para a despesa

Despesas	Programas de investimento financiados pelo défice; ausência de cortes significativos na despesa	Percurso em zigue-zague	Expansão moderada das despesas	Adesão a uma postura conservadora no que concerne a planos de despesa, expansão após consolidação	Limites na despesa; aumento mais reduzido de despesas do que de receitas	Cortes temporários nos benefícios sociais; expansão depois da consolidação
Receitas	Aumento de impostos indirectos (eco-impostos)	Redução de impostos	Redução de impostos	Aumentos de impostos indirectos	Redução de impostos depois da consolidação	Maior carga fiscal para rendimentos elevados
Resultado	Consolidação	Consolidação falhada	Consolidação falhada	Consolidação	Consolidação	Consolidação

<sup>1</sup> Partido Social-democrata.

<sup>2</sup> Partido Social-democrata.

<sup>3</sup> Partido Socialista.

<sup>4</sup> NPT: Novo Partido Trabalhista.

<sup>5</sup> Partido Trabalhista.

<sup>6</sup> Partido Trabalhista.

Apêndice II  
Panorama das reformas de política de impostos

POLÍTICA FISCAL	SD (DINAMARCA)	SPD (ALEMANHA)	PS (FRANÇA)	LABOUR (GRÃ-BREITANHA)	PVDA (HOLANDA)	SAP (SUÉCIA)
Imposto colectivos	Redução	Redução	Primeiro aumentados, reduzidos em 1999/2000, taxas especiais para pequenas e médias empresas	Reduzidos, taxas especiais para pequenas e médias empresas e I&D	Eliminação da taxa superior de impostos sobre empresas, taxas especiais para início de actividade e I&D	Reduzidos, taxas especiais para pequenas e médias empresas
Impostos sobre rendimento	Reduzido; (esp. rendimentos mais baixos), eliminação de benefícios fiscais, aumento das taxas do escalão mais elevado, para 59%	Reduzido, os rendimentos mais elevados beneficiaram mais; a taxa do último escalão em 2005 era de 42%	Pequena redução (esp. os rendimentos mais baixos); ligeira redução na taxa do escalão mais alto (52,5%)	Redução para famílias de baixos rendimentos (benefícios fiscais; redução das taxas do escalão mais baixo); taxa do escalão mais elevado: 40 %	Reforma fiscal: Simplificação e redução (baixos rendimentos beneficiam mais); taxa do escalão mais alto: 52%	Quase nenhuma redução; aumento da taxa do último escalão (55%)



Impostos sobre o capital	Manutenção de taxas baixas (DIT)	Mudança em pontos, sem efeitos	Aumentado	Aumento de imposto sobre terrenos e imóveis, isenções fiscais mais elevadas, redução dos impostos sobre dividendos	Introdução de uma taxa única	Manteve taxas baixas (DIT)
Impostos indirectos	Introdução de eco-taxas	Introdução de eco-taxas	Mantém impostos sobre a propriedade, introdução de eco-taxas, redução dos imposto indirectos	Introdução de eco-taxas; aumento de impostos indirectos	Introdução de eco-taxas	Mantém impostos sobre a propriedade; aumento eco-taxas
IVA e redução de taxas de IVA	IVA não modificado: 25%	IVA: 16% (7%)	IVA: 19,6% (3%, 6%, 12%)	IVA: 17,5% (5%)	IVA: 19% (6%)	IVA: 25% (6%, 12%)
Resultado	Maior progressão, maior carga fiscal para todos os rendimentos	Redistribuição o menos onerosa	Redistribuição fortalecida	Aligeração da carga contributiva para os rendimentos mais baixos, inexistência de redistribuição	Progressão ligeiramente fortalecida; incentivos laborais para as mulheres, promoção do trabalho a tempo parcial	Elevada progressão, maior carga fiscal para todos os rendimentos

Apêndice III  
Panorama de reformas na política de emprego

	LABOUR (GRÉ- -BRETANHA)	PVDA (HOLANDA)	SPD (ALEMANHA)	PS (FRANÇA)	SD (DINAMARCA)	SAP (SUÉCIA)
POLÍTICAS ACTIVADORAS DO MERCADO LABORAL	Planos individuais de reintegração com sanções	Sim	Rudimentar	Rudimentar	Sim	Sim
	Programas para o mercado de trabalho	Não	Abrangente	Não	Para desempregados de uma faixa etária mais elevada	Para desemprego de longa duração
	Relevância e impacto dos subsídios de trabalho	Alta	Alta	Alta	Baixa	Média
POLÍTICAS PASSIVAS DO MERCADO DE TRABALHO	Cortes nos benefícios para desempregados	Não	Sim	Desde 2005	Não	Temporariamente
	Redução da duração do pagamento das prestações de desemprego	Não	Não	Desde 2005	Não	Sim
	Maior rigor nos critérios de elegibilidade a subsídios de desemprego	Não	Sim	Desde 2005	Não	Sim

Emprego a tempo inteiro	Manutenção das desregulamentação do <i>status quo</i>	Desregulamentação	Manutenção da desregulamentação do <i>status quo</i>	Manutenção da desregulamentação do <i>status quo</i>	Manutenção da desregulamentação do <i>status quo</i>	Manutenção da desregulamentação do <i>status quo</i>
Emprego a tempo parcial	Manutenção da desregulamentação do <i>status quo</i>	Desregulamentação, mais direitos para trabalhadores a tempo parcial	Ligeira desregulamentação	Manutenção da desregulamentação do <i>status quo</i>	Manutenção da desregulamentação do <i>status quo</i>	Manutenção da desregulamentação do <i>status quo</i>
Proporção de emprego público regular	Pequeno crescimento de um nível médio	Pequena diminuição de um nível baixo	Pequena diminuição de um nível baixo	Pequena diminuição de um nível médio	Constante num nível alto	Pequena diminuição de um nível alto
Resumo	ALMP com um mercado de trabalho desregulamentado	ALMP com um mercado de trabalho flexível	Pequena ALMP e mudança na regulamentação do mercado de trabalho	Pequena ALMP e regulamentação do mercado de trabalho não modificada	ALMP com um mercado de trabalho flexível	ALMP abrangendo programas de educação e formação

Nota: ALMP — *Activating Labour Market Policies*.



# Áreas centrais para a intervenção pública na economia: mudanças na relação entre Estado e Mercado

JOÃO FERREIRA DO AMARAL<sup>25</sup>

## *A social-democracia à defesa*

Irei abordar a questão da intervenção pública na economia de uma forma necessariamente muito parcelar, dada a vastidão do tema. Parto da hipótese de que não há distinção entre os níveis de Estado, ou se quiser, os níveis públicos a que se fará a intervenção. Não vou, por exemplo entrar na discussão de maior ou menor intervenção nacional *versus* intervenção comunitária. É um problema muito importante mas não vou abordá-lo aqui.

O ambiente da opinião pública em relação às questões do papel da economia de mercado e do papel do Estado na economia, começa a mudar para melhor. De facto, do meu ponto de vista, nos últimos 25 anos o pensamento socialista ou social-democrata foi completamente suplantado pelo pensamento neoliberal. E isso teve a ver com várias circunstâncias.

Em primeiro lugar, teve a ver com a própria teoria económica surgida nos anos setenta (e que hoje já está em decadência,

---

<sup>25</sup> ISEG — Universidade Técnica de Lisboa.

excepto nas instituições do Tratado de Maastricht) a chamada Nova Economia Clássica. Esta escola de pensamento económico surgiu com um importante suporte das ideias neoliberais.

Em segundo lugar, teve a ver com o declínio e queda da União Soviética, que levou à conclusão precipitada de que, acabando o regime soviético, o modelo alternativo era apenas a economia de mercado pura e dura, a economia de mercado neoliberal. Na realidade não tinha que ser essa a conclusão, até porque, entre regimes sociais-democratas e o regime soviético, a diferença era abissal.

Em terceiro lugar, dentro dessa própria ideia de que o modelo único era o modelo neoliberal, tentou-se tornar de certa forma inelutável essa adopção universal do modelo neoliberal, olhando para as tendências de evolução da economia e da sociedade mundial no seu conjunto, e argumentando que só a economia de mercado é que poderia dar resposta a essas tendências.

Do meu ponto de vista, as três principais tendências que se podem encontrar hoje na evolução económica e social da humanidade são: a *globalização*, o *envelhecimento da população* que é geral, embora mais activo nos países mais ricos e a *pressão ambiental*. Não vou abordar a pressão ambiental, não porque não seja importante, mas porque exigiria outro esquema de análise que não caberia neste espaço.

### ***Globalização, envelhecimento e intervenção estatal***

Como referi, quis-se fazer passar a mensagem de que, quer a globalização, quer o envelhecimento da população, deveriam levar a uma redução drástica da intervenção do Estado na economia e à adopção da desregulamentação geral e da privatização de serviços públicos ou de esquemas de segurança social. Esta liga-

ção entre uma coisa e outra é completamente errada. Se há algo que se possa dizer destas duas tendências é que elas criam uma pressão muito mais forte sobre uma economia de mercado liberal do que sobre uma economia com intervenção estatal. Ou seja, são tendências que levariam mais à necessidade de uma intervenção estatal do que o contrário. A globalização por uma razão evidente. É que se adoptarmos as teses da economia liberal, a globalização levaria a uma descida drástica e abrupta do nível de vida dos países mais ricos. Ou seja, a igualização far-se-ia pelos custos de trabalho baixos, e isso seria obviamente insuportável para as economias mais ricas.

Quanto ao envelhecimento da população, por uma outra razão, embora igualmente evidente: é que, a economia de mercado não se dá bem com grandes actividades redistributivas do rendimento. De facto, na economia de mercado, a distribuição de rendimentos tem a ver com a participação no processo produtivo e todos os esquemas de redistribuição do rendimento criam algumas disfunções sobre a economia de mercado. Isso é válido inclusivamente com os sistemas de capitalização privados. Do meu ponto de vista — e daqui a pouco voltarei ao tema — os sistemas de capitalização privados são extremamente negativos para a evolução da macroeconomia. Em primeiro lugar, não criam mais poupança; essa era uma tese que se defendia quando não havia suficiente evidência empírica. Na realidade, verificou-se que não aumenta a taxa de poupança global pelo facto dos sistemas de segurança social passarem a ser de capitalização e privados. Em segundo lugar, criam uma enorme instabilidade financeira e uma especulação geral que afecta a eficiência da economia. Ponho-me por vezes a pensar o que é que seria a evolução da economia mundial, que já é o que é em termos de especulação financeira, se todos os sistemas de segurança social no mundo fossem de capitalização privada. Provavelmente, as perdas de eficiência na economia seriam brutais.

## *Competitividade e inclusão social*

Portanto, estas duas tendências, a globalização e o envelhecimento da população longe de criarem um ambiente de aproximação inelutável à economia de mercado liberal, pelo contrário, julgo que devem fazer lembrar as potencialidades que tem o chamado modelo social europeu, ou qualquer coisa semelhante, justamente para lidar com estas tendências. E nesse aspecto, o princípio básico que deveria ser adoptado é que a *solidariedade, ou se quiserem, a não exclusão social, é um factor importante de competitividade*. Donde se segue que a competitividade das economias pode ser assente em vários factores. Nas economias mais pobres, provavelmente e inevitavelmente será assente em baixos salários, mas nas economias mais ricas, pode ser assente, justamente, na maior solidariedade e na menor exclusão social. Existem muitas razões para isso e julgo que valeria a pena fazer uma sistematização de todos os aspectos, em que uma maior solidariedade e uma menor exclusão social melhoram a competitividade. Há casos evidentes. Por exemplo, o efeito negativo sobre a competitividade dos gastos necessários para garantir a segurança pessoal e da propriedade numa sociedade com grande exclusão. E a verdade é que nós vemos que apesar de todas as dificuldades de alguns países europeus, eles continuam com boa competitividade externa. Um outro exemplo é o do comportamento da competitividade da Alemanha, certamente muito melhor do que a dos EUA que, com toda a sua redução de custos salariais, todas as tentativas de reduzir drasticamente a regulamentação e com toda a sua concentração do rendimento e da riqueza têm défices crescentes na sua balança com o exterior.

## *Áreas de intervenção do Estado*

Adoptando este princípio, as quatro áreas principais em que existe interesse em que o Estado participe activamente na econo-



mia (e refiro o caso português mas seria provavelmente possível generalizar a outros casos), seriam as seguintes:

- Em primeiro lugar o Estado deve ser o *gestor de última instância do investimento da economia*. Quando falo em investimento, falo em investimento em sentido lato, investimento em capital físico e investimento em capital humano. É evidente que, no que respeita ao capital humano, o Estado é mais do que isso, é ele próprio um grande investidor em capital humano. De facto, grande parte do ensino é financiado por fundos públicos, o mesmo em relação à formação profissional, o mesmo em relação à investigação científica, e é inevitável que assim seja se queremos que o investimento em capital humano atinja os valores desejáveis. A teoria económica diz-nos, com efeito, que o investimento em capital humano é aquilo a que se chama um bem de mérito, ou seja, um bem que, deixada sua acumulação exclusivamente à evolução do mercado daria com certeza um nível de investimento muito abaixo de desejável. Portanto, para se conseguir um nível suficiente de investimento em capital humano é necessário que o Estado, além de regular superiormente, também realize ele próprio investimentos em capital humano.

No capital físico, surge a questão das infra-estruturas onde, naturalmente, o papel do Estado é insubstituível até pelo que significa muitas vezes de prazo de recuperação dos benefícios do investimento. Temos depois o outro investimento físico que não é infraestrutural. Aí é obviamente a decisão privada que deve prevalecer, mas em que o Estado se deve preocupar fundamentalmente em criar condições para que exista investimento privado de qualidade, ou seja, deve garantir que exista um clima propício à inovação e à qualidade que permita ao investidor privado, mesmo que

não tenha muito dinheiro, mas que tenha boas ideias, avançar com elas. Não se trata já de uma intervenção directa, mas de uma intervenção incentivadora quando for o caso. Portanto, a gestão a nível muito geral do investimento da economia e da sociedade em geral, é uma função insubstituível do Estado e, dentro do princípio de melhorar a competitividade através da solidariedade, considero que é uma função que cada vez terá mais importância, uma vez que, por exemplo, o capital humano reforça a solidariedade e a competitividade externa.

- Uma segunda área que o Estado deve assegurar é a *sustentabilidade do sistema de segurança social*. Sou claramente a favor de um sistema de repartição, por várias razões. De um ponto de vista macroeconómico é muito mais eficiente e também é mais transparente, isto é, torna mais claro para todos o que está em causa no que respeita às consequências do envelhecimento da população sobre a sustentabilidade do sistema. Simplesmente, um esquema de segurança social de repartição (e que, portanto, tem necessariamente de ser público), exige algumas condições para funcionar e uma condição que exige é que esteja sempre equilibrado, ou seja, que as receitas sejam sempre iguais às despesas, o que significa proceder a ajustamentos quando as despesas tendem a aumentar, sem que as receitas aumentem, tanto ajustando a idade da reforma como a taxa de substituição, por vezes ajustando as próprias receitas se for caso disso. Mas não me parece que exista à partida nenhuma impossibilidade de um sistema de repartição funcionar e a funcionar bem mesmo com uma população muito envelhecida. Principalmente, será um sistema muito menos negativo do ponto de vista do funcionamento macroeconómico, do que um sistema de tipo de capitalização privada associado a todo o tipo de especulação financeira. Um sistema de repartição

é um estabilizador automático, ao contrário do sistema de capitalização que, pelo contrário devido aos efeitos especulativos é normalmente destabilizador.

- Uma terceira área do Estado é assegurar um serviço nacional de saúde. Aqui também, me parece claro que a privatização não é a solução. Não é a solução por muitas razões, razões que a teoria económica aliás também explica. São serviços em que o consumidor não sabe bem o que consome nem quais são as suas necessidades. Depois, a privatização implica que, necessariamente, os doentes terminais tenham muito menor capacidade de ter assistência num sistema de seguro privado, e por aí fora. Portanto, há razões para que o serviço de Saúde seja na sua maior parte público e, em minha opinião, devem continuar a prevalecer essas razões. Mas para que o sistema funcione, uma condição essencial tem de ser garantida: é que, tal como na segurança social, o Serviço Nacional de Saúde tem de estar financeiramente equilibrado. Não é admissível aquilo que aconteceu em Portugal (esperemos que agora essa tendência se consiga inverter), em que se gastava sem critério e depois o sistema entrava em dívida. Esta situação é inaceitável, não só porque cria uma dívida que alguém tem de pagar, mas fundamentalmente, porque é fonte de desperdício de recursos, na medida em que não cria incentivos a que se utilize bem o dinheiro. Portanto, é condição essencial para que um Serviço Nacional de Saúde se mantenha que esteja equilibrado entre receitas e despesas.
- Finalmente, uma quarta área de intervenção estatal é a *protecção ao desempregado*. De facto, aquilo que nós podemos ver das tendências das sociedades actuais, e salvo uma mudança radical sobre a forma de entender o trabalho, é que a tendência será para as sociedades continuarem a funcionar com um nível relativamente elevado de desem-

prego. Tal significa que o Estado tem de garantir protecção ao desempregado e garantir também que ele, enquanto está desempregado, ganhe possibilidades de maior empregabilidade futura.

Estas quatro áreas de intervenção do Estado são as básicas e que contrariam claramente a economia liberal ou a nova economia clássica, tal como ela veio a ser teorizada nos anos 70. Aquele modelo que o Alexander Petring apresentou e que corresponde à «versão modernizada» (*modernized version*), faz todo o sentido. Para que o Estado social se mantenha actuante é necessário que se modernize. Não pode manter soluções que hoje em dia já não fazem sentido e que, principalmente, causam disrupções no funcionamento de outros sistemas, inclusivamente no sistema económico, mas não só.

### ***Os riscos. O caso da saúde***

Quais são os riscos a que está sujeita esta acção do Estado? Vale a pena meditar sobre eles para preparar as correcções que venham a revelar-se necessárias, e impedir que o Estado fique bloqueado na sua acção.

Um dos riscos do Estado Social é haver grupos que se encostam ao Estado, as chamadas corporações. Há grupos que se encostam ao Estado ou que obtêm uma renda do Estado sem qualquer benefício para a sociedade, e sem que tenham a ver com situações especiais de exclusão ou de pobreza. Este é um risco que está sempre presente, mas que pode ser combatido, olhando para experiências alheias, reflectindo sobre o próprio passado, e tomando medidas correctoras adequadas.

Um segundo risco é tirar iniciativa às pessoas. Esse risco também é real, embora muitas vezes seja empolado. Pode ser

combatido exigindo sempre um esforço pessoal (adequado à capacidade de cada um) para poder beneficiar de apoios estatais.

Outro risco é a insustentabilidade financeira. Talvez este risco seja maior na Saúde em que as despesas, em todos os países, tendem a crescer a ritmos muito elevados.

Começa a haver muita reflexão sobre esse aspecto na Saúde. Não podemos esquecer que restringir financeiramente esse sector pode significar a morte de pessoas e, portanto, não é obviamente um sector em que se possam fazer restrições de ânimo leve. A dificuldade está em que mesmo criteriosamente aplicadas, as verbas na Saúde terão tendência a aumentar muito. Para lidar com esta dificuldade, no caso português, uma vez que as despesas com o Serviço Nacional de Saúde correspondem a cerca de 75% das cobranças do IRS, tenho sugerido que seja consignada uma parte do IRS — que poderão ser esses 75% — às despesas de Saúde. A consignação de receitas não é um princípio muito bem admitido pelos puristas das finanças públicas, mas do meu ponto de vista a posição destes puristas é uma posição ultrapassada. A consignação de receitas justifica-se para financiar despesas que tem tendência a aumentar sempre. A parte da taxa do IRS consignada à Saúde, deveria ser ajustável de acordo com a evolução das despesas de Saúde, mas a outra parte, destinada a financiar as despesas gerais do Estado, não se justifica que aumente, embora se justifique, sim um *aumento da progressividade*. Uma outra das afirmações não provadas do neoliberalismo é que os impostos progressivos são ineficientes do ponto de vista económico. Não são. Não há nenhuma razão para isso. As hipóteses que são necessárias para provar esta suposta verdade são hipóteses que não têm qualquer realismo, referem-se a um mundo que não é o nosso. Por isso as despesas do Estado, tal como a Saúde, devem — em parte desejavelmente crescente — ser financiadas por impostos progressivos.

## **Conclusão**

Não vejo razão para a social-democracia e o socialismo terem qualquer complexo em relação ao suposto paraíso americano e aos mundos extraterrestres das teorias neoliberais. As grandes promessas da economia neoliberal dos anos 70 falharam todas e, portanto, há boas razões para ter esperança no modelo social europeu. Mas, para isso, é preciso imaginação e atitude reformista. Se tivesse de me referir à intervenção anterior, que achei muito interessante, eu diria que apoiaria decididamente a «versão modernizada» (*modernized version*).

## Debate

Durante o tempo destinado ao debate com o público, alguns dos intervenientes colocaram questões aos oradores presentes na mesa. De seguida apresenta-se um resumo das intervenções do público e, posteriormente, uma síntese das respostas dos oradores.

A primeira interveniente lembrou a dificuldade em importar o modelo americano restringindo-o apenas aos sistemas de inovação e económicos e evitando importar o modelo social. Considerando que se afirma com demasiada superficialidade ser impossível importar os modelos escandinavos, sugeriu que se analise o que é possível importar para Portugal, em particular no que se refere aos riscos de aproveitamento indevido do sistema, e no que se relaciona com os valores cívicos e do igualitarismo social.

O segundo interveniente questionou os oradores da mesa relativamente ao que existe de comum entre os vários modelos sociais da Europa, uma vez que, no seu entender, cada país tem o seu, que necessita ser modernizado e que requer a introdução de algumas reformas nas áreas da política fiscal, da política social e da protecção social.

Para este orador, os governos que nos últimos tempos tentaram fazer as reformas citadas, depararam-se com grandes obstáculos particularmente relacionados com os sacrifícios imediatos de um segmento específico da população, face aos benefícios que as reformas trariam a prazo à grande maioria dos cidadãos. No seu entender, grande parte da Europa não está preparada para suportar algumas reformas que se afiguram necessárias ou mesmo indispensáveis.

O interveniente sugeriu que o problema da segurança social poderia ser minimizado não só com alterações aos parâmetros das reformas, mas também com receitas geradas pelo crescimento económico. No entanto, questionou a fundamentação da ideia de que a Europa voltará a obter as mesmas taxas de crescimento do passado, uma vez que o velho continente ficou entregue à concorrência gerada por duas regiões. Por um lado, referiu que a Europa ficou numa situação difícil no que se refere aos produtos de gama média e alta, com os EUA em melhor posição em termos de inovação e a serem mais competitivos. Por outro lado, referiu que o continente europeu ficou também numa situação complicada no que se refere aos produtos de baixo valor acrescentado e baseados no trabalho intensivo, com a emergência de países como a Índia e a China.

A propósito da entrada da China e da Índia na economia mundial, o mesmo interveniente comentou que a oportunidade que resulta desta entrada advém do facto de que à medida que estes países se vão desenvolvendo, também geram mais poder de compra e criam vastos mercados para a economia europeia. No entanto, o risco da concorrência da Índia e da China é mais grave do que pode parecer, pois estes países possuem uma reserva enorme de mão-de-obra que permite uma competição baseada em baixos custos durante muito tempo, e essa população não poderá aceder a níveis de rendimento *per capita* análogos aos da Europa, o que poderia gerar, eventualmente, mais mercado para as economias europeias.



A interveniente seguinte afirmou que existe em Portugal um certo consenso relativamente às reformas a introduzir no Estado Social, e que será possível reconstituir um sentimento de solidariedade na população portuguesa.

Em seu entender, o problema actual reside não no facto destes sistemas serem modernizáveis, mas na dificuldade em convencer a população da necessidade de reformar e de fazê-lo com um sentimento de solidariedade. A este propósito a oradora lembrou a falta de solidariedade com a população imigrante, pois estes trabalhadores também fazem parte desse sistema, e alertou para a crescente manifestação de sentimentos xenófobos. Nesse sentido, a interveniente lembrou a necessidade de encarar os problemas dos imigrantes não ao nível do Estado Nação mas ao nível Europeu porque, como afirmou, será difícil fazê-lo sem uma política europeia para combater o crescimento da xenofobia em vários países. A título de exemplo, afirmou que a população africana a viver em Portugal apresenta elevadas taxas de desemprego, dado que estes emigrantes foram substituídos por outros mais produtivos.

No seu entender, os sistemas de bem-estar social têm vindo a empobrecer, pois resultam não só da riqueza colectiva que tende a diminuir, como também da capacidade para distribuir riqueza, cada vez mais fragilizada pela competição entre estados para atrair investimentos.

Por último, afirmou que a economia americana e as europeias apresentam uma tendência para privatizar que atinge as funções mais essenciais do Estado, tais como a saúde, as pensões e a segurança. Neste contexto, a interveniente questionou a crescente dependência do Estado da iniciativa privada para o exercício das suas funções tradicionais que, aliada à apetência dos capitais privados por estes sectores (onde existe pouca concorrência e se encontram ao abrigo da concorrência internacional), poderá vir a impedir o desenvolvimento futuro dos países.

O orador do painel João Ferreira do Amaral referiu a importância de se caminhar para a modernização do sistema de bem-estar social reconhecendo que, à partida, existem grandes oposições. Referiu ainda que esta reforma deve consistir numa acção política bem fundamentada, embora existam também soluções parciais que podem ajudar às reformas.

Para Ferreira do Amaral, uma das soluções pode passar pela elaboração de um relatório anual para os sistemas mais importantes (e.g. a segurança social ou a saúde). Este relatório deveria ser executado por um grupo de especialistas independentes em cada uma das áreas, com um parecer obrigatório e público e ser enviado para a Assembleia da República. A experiência mostra também que a escolha criteriosa de especialistas com relativa independência tem importância decisiva na apreciação desapassionada da situação. Desta forma, o público em geral estará muito mais favorável à implementação das reformas do que sem qualquer fundamentação.

Uma segunda solução poderia passar pela participação da sociedade civil na gestão desses sistemas, em termos de participação consultiva ou de informação. João Ferreira do Amaral afirmou que a escolha dos representantes, recorrendo a processos minimamente representativos e que mereçam a confiança das populações a nível nacional ou local, pode contribuir para a responsabilização das decisões, e levar os cidadãos a aceitarem melhor as reformas que têm de ser feitas.

Abordando a problemática do investimento estrangeiro, o orador afirmou ainda que é possível atrair este tipo de investimento sem pôr em causa o modelo social europeu, uma vez que o destino deste investimento não está apenas relacionado com baixos salários. Embora o investimento estrangeiro esteja também ligado a salários e níveis de protecção baixos, na realidade a

maioria deste tipo de investimento continua a ser feita entre países desenvolvidos.

Para Ferreira do Amaral, a orientação do investimento nos últimos 15 anos em Portugal foi deficiente, pois foi dirigida fundamentalmente para a produção de bens não transaccionáveis. Por um lado, esta orientação foi o resultado da política macroeconómica de aproximação à moeda única que conduziu a uma grande valorização do escudo. Por outro, as deficiências de funcionamento do Estado, em particular a burocracia, contribuíram para afastar este investimento estrangeiro. Em conclusão sublinhou que não existe nenhuma incompatibilidade entre a atracção do investimento directo estrangeiro e um elevado nível de protecção social.

O orador João Cravinho começou por afirmar que existem duas problemáticas essenciais a ter em conta para que se possa caminhar no bom sentido, utilizando-as como «pedras de construção de caminhos». A primeira está associada à questão do risco e à forma como é percebido, e a segunda relaciona-se com a actual complexidade dos sistemas económicos.

João Cravinho afirmou que as reformas e as mudanças dos sistemas sociais falham muitas vezes porque são sistemas extremamente complexos. De tal forma que a negligência de uma qualquer componente crítica faz com que os objectivos não sejam alcançados. Para o orador, um outro aspecto desta questão prende-se com o tempo histórico, ou seja aquilo a que os historiadores e os economistas chamam de «*path dependence*»<sup>26</sup>. De facto, como relembrou o interveniente, ao equacionar o futuro de um país no ano de 2025 ou de 2030 surge a necessidade de realizar um certo número de mudanças num curto espaço de tempo, enfrentar interesses instalados e mobilizar novos actores.

---

<sup>26</sup> Expressão em inglês que significa dependência do passado ou do caminho trilhado.

O orador analisou também a problemática do risco à luz da temática do Estado Social ou dos sistemas de protecção social, referindo que por exemplo quando existe um risco de desemprego que o mercado não resolve, surge a necessidade de criar um sistema para gerir este risco, ou ainda quando existe um risco de doença surge a necessidade de criar um sistema para gerir o risco associado à saúde.

João Cravinho sublinhou que existe um risco de mudança e um risco de inovação, e que consequentemente subsiste a necessidade de encontrar sistemas para gerir estes riscos. Para João Cravinho, estes sistemas devem ser analisados em termos de risco e em termos de garantia oferecida, pois desta forma o modelo social europeu tem cada vez mais actualidade numa perspectiva de instalar um sistema de gestão do risco de inovação e do risco de mudança.

O orador reconheceu que estas alterações podem ser muito complicadas, pois o conceito de inovação encobre muitas realidades diferentes, com consequências e requisitos muito diferenciados.

João Cravinho referiu que os sistemas europeus foram e são ainda sistemas orientados para a adopção e a absorção de avanços tecnológicos de outros (e.g. o *catching-up*), e a introdução de inovações incrementais. Na sua opinião, o problema da inovação incremental não é um problema muito grave na Europa. De facto, alguns países superaram-no ou estão a superá-lo muito bem, pois uma inovação incremental exige concorrência, formação do mercado único e oferta adequada de pessoal qualificado para os sistemas de educação e de investigação.

No entanto, os países europeus apresentam muitas dificuldades quando enfrentam inovações que desestruturam os sistemas existentes, denominada de Inovação de Sistema. A inovação de sistema obriga a actuar em vários campos muito diferenciados no espaço e no tempo, e é mais desestruturante relativamente à

realidade europeia. Na sua opinião, este tipo de inovação causa dificuldades políticas, nomeadamente porque os sistemas de poder instalados apresentam horizontes curtos.

Em seu entender o problema da inovação de sistema é grave, pois obriga a esforços de uma escala superior à dimensão de qualquer dos Estados membros. Em sua opinião, não é possível repensar os sistemas sem atender à escala regional e agindo isoladamente sem uma política europeia. De facto, o problema da inovação de sistema não só é desestruturante como exige também que se atribua tanta ou mais atenção à inovação organizacional do que à inovação produtiva (a que se centra no conteúdo material dos objectos de inovação). João Cravinho acrescentou que a inovação organizacional exige mudanças que têm de passar pelos sistemas de poder globais e, como explicado, os sistemas de poder não estão orientados nessa direcção porque possuem uma contabilidade de ganhos e perdas próprios.

Para João Cravinho, em cada área fundamental dos sistemas de inovação existem medidas simples, desequilibrantes e desestruturantes dos sistemas instalados que, quando tomadas com bom senso e actuando em determinados pontos críticos, aceleram em pouco tempo a mudança organizacional, a mudança da produção e o impacto dessa mudança sobre todo o sistema. A este propósito o orador deu o exemplo da aplicação de uma disposição normativa na educação: proibir as universidades de empregar os seus próprios doutorados. Em sua opinião, esta disposição revolucionaria muito mais o sistema universitário do que milhares de euros investidos, e poderia ser uma das mais poderosas para modernizar Portugal.

No entender do interveniente, nos sistemas de gestão de risco existe um elemento absolutamente fundamental que é a percepção colectiva da catástrofe. No entanto, o problema prende-se com saber o que se entende por catástrofe. Para João Cravinho talvez fosse possível conceber catástrofes colectivas que se estão a apro-

ximar, e conseqüentemente gerir politicamente esse risco. No entanto, esse exercício implicaria um novo tipo de actores do mundo político, do conhecimento, da sociedade civil, dos sindicatos, etc., embora não tenham todos que avançar em simultâneo, pois basta que alguns avancem para desequilibrar o sistema. Normalmente, disse Cravinho, o sistema rejeita os actores que promovem o desequilíbrio, mas o reequilíbrio faz-se depois numa base diferente.

João Cravinho aproveitou as questões dos intervenientes anteriores para se pronunciar sobre a problemática do crescimento económico, e afirmou que as ameaças podem ser oportunidades salientando que em geral se pensa que a emergência económica da China é nefasta para o crescimento da Europa e dos EUA, porque provoca grande concorrência directa. No entanto, o orador desmistificou esta ideia lembrando que futuramente os chineses irão também gerar novos mercados e muita poupança.

Em reforço desta ideia, João Cravinho contou a história de um grupo de investigadores que ao considerarem sistemas mundiais de análise do impacto macroeconómico do envelhecimento, publicaram há três anos uma análise onde afirmavam que a Europa, os EUA e o Japão iriam enfrentar graves problemas. De acordo com o estudo, a problemática do envelhecimento da população implicaria uma redução drástica às ajudas da população mais envelhecida, como a única saída para evitar o desastre das economias daquelas regiões. Contudo, o mesmo grupo publicou mais recentemente um outro estudo onde afirmavam que se esqueceram da China e, quando este país foi incluído no modelo, todas as conclusões anteriores mudaram radicalmente. O artigo «Será que a China vai comer o nosso jantar?» responde negativamente à pergunta elaborada no título, porque a enorme taxa de poupança existente na China «vai convidar-nos para jantar e vai pagá-lo», disse o interveniente.

Para concluir, João Cravinho afirmou que a inovação é possível, que necessita de alianças, não muito extensas mas muito fortes em pontos críticos, e exige a consciência do risco da catástrofe possibilitando nessas condições planejar o processo de mobilização da sociedade.





PARTE II

# O Estado Regulador



# O Estado regulador e o desenvolvimento das instituições autónomas de governo do mercado

JACINT JORDANA<sup>27</sup>

## *Introdução*

Durante as últimas décadas produziram-se importantes mudanças nas políticas públicas de muitos países que, no seu conjunto, sugerem a emergência de um novo modelo de Estado, baseado na utilização de instrumentos de regulação económica e social como fórmula primordial de intervenção pública, evitando ao mesmo tempo a acção directa do Estado na implementação dos serviços públicos. A privatização de numerosas empresas públicas e a liberalização dos mercados, assim como o surgimento de frequentes iniciativas dirigidas a regular com detalhe numerosos sectores, adquiriram grande proeminência na formulação das políticas públicas.

O crescimento da acção reguladora dos Estados proporcionou também a criação de novas instituições em diversos países e sectores. As mudanças institucionais produzidas foram consideravelmente extensas, afectando numerosos sectores sociais e económicos. Uma das manifestações mais visíveis destas inovações foi a difusão massiva de autoridades reguladoras autónomas, como

---

<sup>27</sup> Universidade Pompeu Fabra e Instituto Barcelona de Estudos Internacionais.

novo modelo institucional para a gestão das decisões públicas em muitos âmbitos territoriais e sectoriais, tanto na Europa como globalmente<sup>28</sup>. A presença de autoridades reguladoras autónomas constitui actualmente um fenómeno muito extenso, onde se pode encontrar uma grande diversidade no grau de independência e no nível de responsabilidades que assumem. No seu conjunto, esta fórmula institucional pode ser entendida como uma das faces mais visíveis da emergência do novo Estado regulador, que se tem expandido globalmente durante as últimas décadas.

Os instrumentos usados na regulação são numerosos, incluindo ferramentas para objectivos muito diversos. Contudo, a componente básica destes instrumentos é que fazem uso da coerção, normalmente baseada no poder do Estado. Outra característica dos instrumentos de regulação, quando comparada com a política de regulação do passado é que agora estamos perante uma tecnologia sofisticada de regulação, baseada nas contribuições da teoria económica e outras ciências sociais. Estes novos instrumentos de regulação atraíram os governos também por não terem custos de implementação muito elevados, por necessitarem de poucos recursos para monitorização e por apresentarem riscos políticos não muito elevados. Também o seu impacto político é relativamente grande. Assim, os governos fazem regulações complexas em diferentes áreas políticas de um modo muito mais intenso do que no passado, o que envolve uma importante revolução, orientada por esta nova geração de instrumentos políticos baseados na regulação. Esta revolução começou nas últimas décadas, também estimulada por organizações internacionais como a OCDE, e foi conduzida progressivamente por muitos governos nacionais.

Com os instrumentos de regulação, além de controlar os mercados e fomentar a sua eficiência, também se pretende intervir

---

<sup>28</sup> David Levi-Faur, «Herding towards a New Convention: on Herds, Shepherds, and lost Sheep in the Liberalization of Telecommunications and Electricity Industry», *Working Paper in Politics*, W6-2002, Nuffield College, Oxford, 2002.

noutros âmbitos diferentes, como os sectores sociais ou a protecção da saúde e do meio ambiente, embora nestes casos o objectivo básico consista em assegurar o bem-estar dos indivíduos. Os fundamentos intelectuais deste modelo de Estado regulador são profundamente diversos de outros modelos anteriores, divergindo em aspectos tão diferentes como as convicções sobre a capacidade do sector público para impulsionar a economia, os pressupostos sobre a efectividade de diferentes instrumentos de intervenção, ou a identificação dos actores-chave para activar o crescimento económico.

O conceito de Estado regulador implica considerar uma perspectiva sobre as características e formas de actuação dos Estados contemporâneos, baseada no pressuposto de que as suas intervenções estão dominadas pelo uso de regras formais e explícitas, orientadas para definir o comportamento de todos os sujeitos e organizações sob a sua autoridade, em relação a actividades específicas que requerem controlo e tutela centralizada. Tem-se argumentado recentemente que existe um amplo processo de transformação das figuras estatais tradicionais face às características do Estado regulado, porquanto cada vez são mais ampliadas estas formas de intervenção, em detrimento de outros instrumentos como a adjudicação directa de serviços ou os subsídios públicos. As interpretações de Majone, que destaca que o processo de transformação do Estado «positivo» para o Estado regulador é um elemento subjacente à economia política das últimas décadas e assinala a emergência do enredo institucional da União Europeia como um exemplo de Estado fundamentalmente regulador, mostram-nos claramente que estas transformações regulativas têm uma lógica conjunta, reforçando-se globalmente<sup>29</sup>. Neste sentido, pode sublinhar-se que a emergência do Estado regulador não se

<sup>29</sup> Giandomenico Majone, «From the Positive to the Regulatory State. Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance», *Journal of Public Policy*, 17 (2), 1997, pp. 139-167.

limita à intervenção sobre alguns sectores produtivos ou de serviços, mas representa um fenómeno mais amplo com implicações sobre o conjunto da acção pública e do seu impacto sobre a sociedade e a economia.

### *A difusão das agências reguladoras autónomas*

O «novo» modelo institucional das entidades reguladoras autónomas foi difundido durante a década de noventa num grande número de países — tanto desenvolvidos como em desenvolvimento —, e foi aplicado em múltiplos sectores, especialmente nos serviços de distribuição (serviços públicos) como a electricidade e as telecomunicações, nos serviços financeiros e, com menor intensidade, noutros âmbitos. Este processo de difusão atraiu nos últimos anos a atenção de um número significativo de académicos e especialistas de várias disciplinas e áreas de interesse afins, que analisam a mudança da natureza do Estado<sup>30</sup>. Têm emergido diferentes perspectivas de análise sobre esta questão:

- a) de um ponto de vista positivo, trata-se de observar o processo de difusão e identificar as variáveis que mais influíram nesse processo, assim como analisar o seu impacto sobre os processos políticos em que intervém;
- b) de um ponto de vista normativo, trata-se de discutir as vantagens das agências reguladoras autónomas, analisando se o grau de «independência» alcançado por estas influí nos resultados da política instrumental, ou nas questões de transparência e legitimação relacionadas com estas.

---

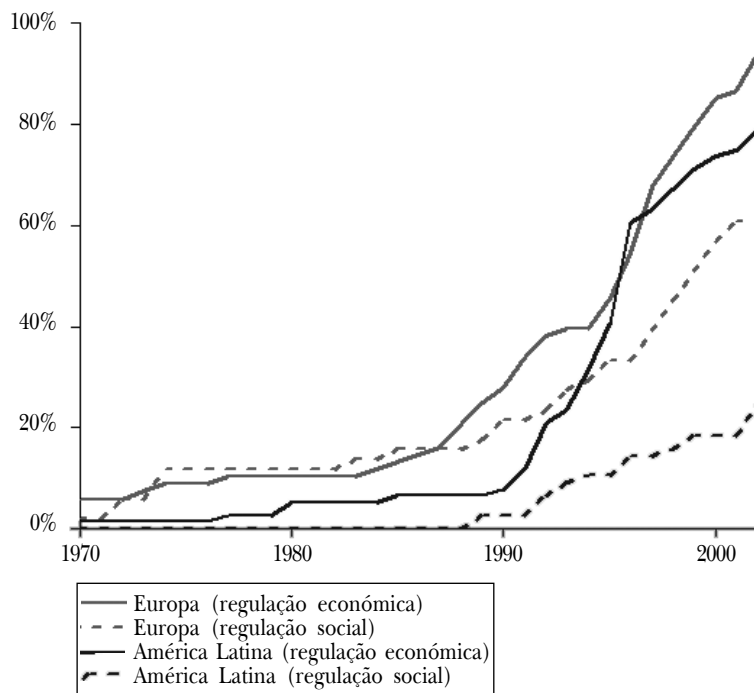
<sup>30</sup> Para uma revisão, veja-se Véase Moran, «Understanding the regulatory state», *British Journal of Political Science*, 32 (2), 2002, pp. 391-414.

A criação de entidades reguladoras autónomas em alguns países europeus foi entendida, em parte, como uma obrigação inerente à manutenção de empresas com capital público, ao mesmo tempo que abriam o mercado de determinados sectores regulados; enquanto que em outros casos o estabelecimento das autoridades constituiu o produto de equilíbrios institucionais complexos, derivados da existência de um governo dividido e com diferentes poderes a lutar pelo controlo da regulação (como sucede nos EUA). Ainda assim, também se pode encontrar motivações distintas noutros contextos territoriais. Não obstante, além dos motivos concretos que, de forma directa, condicionaram a adopção destas novas realidades institucionais, existem alguns elementos comuns que propiciaram a sua rápida difusão, especialmente durante os anos noventa. A partir desses anos foi-se impondo para numerosos sectores económicos — e, em menor grau, sociais — uma lógica do «apropriado», difundida pelas redes de actores internacionais que, tomando algumas referências clássicas do mundo anglo-saxónico, apresentavam a necessidade de adoptar o modelo de autoridade reguladora autónoma como uma actuação chave para impulsionar o novo modo de fazer políticas reguladoras, considerando que a autonomia do regulador constituía uma garantia de «modernidade» na nova era, aberta depois das privatizações e da abertura dos mercados. Sem dúvida que a lógica do «apropriado» facilitou a difusão de forma acelerada do novo modelo institucional, ainda que tal difusão não tenha incluído um mimetismo absoluto sobre as características das autoridades reguladoras, já que em cada caso se fizeram adaptações específicas segundo as características de cada sector e país — tanto no que se refere ao carácter da sua independência como ao âmbito das suas responsabilidades.

A criação de agências reguladoras não é um fenómeno novo (já existiam agências reguladoras no início do século xx), mas que explodiu nas últimas décadas. Durante a maior parte do século xx, existiam apenas agências reguladoras especializadas em poucos

países e em poucos sectores. Contudo, nos anos noventa, observámos a sua explosão em número e também na sua actividade, em muitos e diferentes sectores. Na Figura 5 é possível observar-se a cobertura de agências reguladoras em diferentes sectores políticos e regiões, com estas características de relativa autonomia e concentração no uso de instrumentos de regulação. Como se pode analisar na Figura 5, existe uma tremenda explosão na

Figura 5  
A difusão de agências reguladoras em 36 países e 7 sectores  
(percentagem de cobertura)



Fonte: Fabrizio Gilardi, Jacint Jordana and David Levi-Faur (2006), «Regulation in the Age of Globalization: The Diffusion of Regulatory Agencies across Europe and Latin America», *Working Paper*, 2006/1, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals.



criação de agências reguladoras no decurso dos anos noventa. Outra questão importante que ressalta da leitura do gráfico é que a tendência é muito semelhante entre a Europa e a América Latina. Portanto, parece que não se trata de um fenómeno exclusivamente europeu nem específico da América Latina, mas de um fenómeno global para muitos sectores onde agora as agências reguladoras apresentam uma presença predominante na forma de fazer política e na condução do sector.

A rapidíssima difusão do modelo de autoridades reguladoras autónomas na última década abre-nos numerosas interrogações sobre a utilização de explicações baseadas na racionalidade dos políticos para explicar o processo, e coloca-nos a questão de saber até que ponto a difusão deste modelo institucional reflecte a influência dos EUA como principal referência de inovações de políticas e de mudanças institucionais nas últimas décadas, com o seu tradicional modelo de Estado regulador como referência básica. Relacionado com isto, também podemos perguntar se a difusão destas inovações não se deve em boa parte ao facto de o modelo de autoridades autónomas se ter convertido numa referência simbólica da construção do Estado regulador, como a face da forma institucional mais «apropriada» para desenvolver as políticas reguladoras depois dos recentes processos de liberalização económica — inclusivamente de forma independente das considerações sobre a sua efectividade. Tratar-se-ia então de um fenómeno de isomorfismo institucional, onde a homogeneidade do conjunto responderia às pressões sociais e profissionais para se adaptar às formas predominantes nos seus contextos. Com este enfoque, pode considerar-se mais facilmente que a adopção de inovações institucionais contemple dois níveis distintos, com as suas respectivas lógicas. Um primeiro nível refere-se aos efeitos de imitação numa escala global, onde o incremento do número de casos que adoptam a inovação faz aumentar o seu valor; e um segundo nível refere-se aos efeitos da adaptação a uma escala local, sectorial ou nacional, onde o valor

depende da sua capacidade de rendimento institucional. Neste sentido, deve-se ter em conta que o modelo das autoridades reguladoras autónomas, como fórmulas institucionais, inclui suficientes graus de flexibilidade como que para poder encaixar em diferentes contextos, exercendo diferentes funções na prática, além da sua própria eficácia simbólica.

Em todos os países, as novas autoridades reguladoras encontram-se inseridas em contextos institucionais que foram criados em períodos anteriores para formas distintas de intervenção pública — e diferentes objectivos — e que, em maior ou menor grau têm capacidade de acção para participar na definição da política. Neste sentido, observamos que a acumulação de diferentes instituições que intervêm numa mesma área de políticas públicas, com as suas próprias lógicas de actuação baseadas em critérios de dependência próprios, complicou os processos de tomada de decisão no campo das políticas reguladoras, incluindo quando a nova autoridade reguladora dispõe de poderes independentes. A combinação de organismos públicos especializados com outros organismos de alcance mais geral (como os encarregues da defesa dos consumidores, ou de garantir competência), cujos objectivos mostram um certo grau de conflito entre eles, mostra também que, com maior ou menor independência, as entidades reguladoras representam apenas uma parte da arena institucional em que se realiza a política. Assim, concluímos que, apesar de existir uma aparente semelhança das novas instituições reguladoras em numerosos países e sectores, os contextos institucionais em que operam podem ser muito diversos e, portanto, as suas interacções podem produzir efeitos muito distintos.

Também se deve ter presente que os diferentes actores públicos e privados que participam na arena de políticas reguladoras reagem de forma agregada ao conjunto de incentivos institucionais — perseguindo os seus interesses -, e não de forma diferente para cada uma das instituições presentes. Além disso, as agências

reguladoras autónomas representam apenas um segmento do âmbito institucional no qual se faz e se põe em execução a política reguladora. Por tudo isto, para analisar o desenvolvimento das políticas reguladoras é essencial compreender como funcionam as constelações institucionais que operam nas distintas políticas reguladoras, e como são os seus efeitos de conjunto para o processo político. O exame das constelações institucionais é a via para entender os dilemas de decisão que se colocam em cada caso, e identificar os mecanismos cognitivos presentes no ajuste destas novas instituições. Como uma primeira definição das constelações institucionais, poderíamos caracterizá-las como o conjunto de instituições formais e regras de interconexão que afetam os processos de decisão públicos numa determinada arena reguladora, incluindo as estruturas interpretativas, definindo os padrões de interação dos responsáveis pela tomada de decisão nas políticas sectoriais. Podemos distinguir três dimensões diferentes nestas constelações: a diversidade institucional, a distribuição de responsabilidades e as estruturas de poder; com a primeira, identifica-se as instituições activas no sector e, com as outras duas é possível observar as suas propriedades básicas: o âmbito de decisão e a capacidade de controlo de cada instituição<sup>31</sup>.

### *As características institucionais das agências reguladoras*

O desenho institucional das agências reguladoras pode ser muito diferente pois não é sempre o mesmo quando observado em detalhe. Quando o governo quer uma intervenção mais activa

---

<sup>31</sup> Jacint Jordana e David Sancho, «Regulatory Designs, institutional constellations and the study of the regulatory state», em J. Jordana e D. Levi-Faur (eds.), *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms in the Age of Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, 2004, pp. 273-295.

das agências no mercado, pode ser atribuído mais poder às agências reguladoras. Ao contrário, quando é mais esperada uma política orientadora para o sector, são atribuídas menos responsabilidades às entidades reguladoras. Quando os governos têm receio de que as agências reguladoras sejam capturadas pelos interesses de negócio, a regulação é bem detalhada pela lei, não permitindo que as agências interpretem a regulação básica. Assim, pode-se encontrar muita variedade entre as agências, dependendo das intenções dos governos que as criaram e das características do mercado. Mas, em geral, é possível encontrar posições específicas das agências autónomas entre mercados e Estados com o objectivo de controlar, guiar e acelerar o desenvolvimento do mercado. De facto, a razão para as agências serem autónomas é evitar que sejam vistas pelos actores privados do mercado como parte do Estado, antes como instituições que estão mais próximas dos actores no mercado e que podem ter um tipo de intervenção activa menos distante do que a tradicional intervenção estatal.

Ao observar alguns dos países pioneiros nos anos oitenta como o Chile e o Reino Unido, é possível encontrar certos paralelismos interessantes. De facto, ambos os países impulsionaram políticas reguladoras «*avant la lettre*», com governos particulares (a ditadura de Pinochet no Chile e o governo conservador de Thatcher na Grã-Bretanha) e articularam-nas quase sem precedentes, apesar de apenas terem impulsionado levemente a transformação do seu modelo de Estado. Em ambos os casos, os critérios de autonomia na gestão e a ruptura com as tradições burocráticas predominaram claramente sobre os critérios de autonomia política para a construção das entidades reguladoras. Não obstante, nos anos seguintes, quando as políticas reguladoras se difundiram pelo mundo, o modelo institucional associado baseou-se na lógica da delegação, defendendo a autonomia política do regulador face ao governo com argumentos baseados na estabilidade e credibilidade das decisões reguladoras, o que introduziu consequências

mais profundas na estrutura do poder estatal. Por outras palavras: os motivos porque não se generalizou o modelo chileno ou britânico, moderado, em termos de mudanças institucionais, não parecem ter demasiado a ver com o resultado das suas iniciativas de liberalização, a não ser que, simplesmente, tais modelos iniciais não encaixavam bem com os standards institucionais que se configuraram como fórmulas «apropriadas» durante os anos noventa, mais concentrados na ideia de autonomia política.

Estes *standards*, transmitidos por redes de actores que se moviam num mundo cada vez mais globalizado, através de múltiplas dimensões sectoriais e profissionais, tomavam como referência as tradições anglo-saxónicas, e as adaptações particulares realizadas pelos países europeus a partir dos anos 80, no momento da confirmação do Estado regulador assinalado por G. Majone ao analisar as construções particulares do desenho institucional dos órgãos políticos da União Europeia. O paradoxo reside em que ambos os casos, o critério de autonomia adoptado para as autoridades reguladoras constituía uma resposta — possivelmente adequada — a condições muito específicas dos seus respectivos contornos, que conduzia à formação de um modelo de Estado cada vez mais fragmentado. Não obstante, dada a centralidade destes países nos anos noventa, a fórmula de excepção converteu-se no modelo a seguir no contexto das reformas reguladoras que se estenderam pelo mundo, impulsionando intensas mudanças institucionais de forma generalizada. Pode concluir-se que o êxito da difusão, juntamente com a carga simbólica de adoptar aquele «apropriado», se encontra na extraordinária flexibilidade dos processos de adaptação das novas autoridades reguladoras aos âmbitos nacionais, incorporando critérios de autonomia política nos diferentes desenhos institucionais adoptados. Elementos como os sistemas de selecção e nomeação dos responsáveis das autoridades reguladoras são bons indicadores desta adaptação flexível e, sem dúvida, existe uma grande diversidade de fórmu-

las, o que facilitou a adopção destas novas formas institucionais em condições bastante diversas, tanto relativamente às instituições presentes em cada país, como no que se refere aos condicionamentos internacionais. Portanto, a pluralidade de constelações institucionais tornou-se muito maior, dada a diversidade de adaptações e, mesmo, frente a um modelo de Estado tradicional, de carácter muito hierárquico, enfrentamos agora uma mudança gradual das estruturas estatais, com graus distintos de fragmentação e tensão interna.

Há que ter presente que as práticas de construção estatal se encontram também fortemente afectadas por diferentes concepções ideológicas e técnicas sobre como devem modular-se as administrações públicas. Assim, observamos que muitas reformas baseadas na criação ou fortalecimento de instituições reguladoras autónomas, foram impulsionadas por um esquema cultural comum, que considerava mais apropriado este tipo de formas institucionais, para exercer tarefas reguladoras. As influências provenientes dos planeamentos da nova gestão pública, assim como as propostas normativas derivadas da teoria da agência e dos incentivos, surgidas a partir da teoria económica, tiveram um peso importante na proposta de modelos teóricos para a definição destes novos modelos conceptuais<sup>32</sup>. Por exemplo, a ideia de delegação, no sentido de garantir autonomia de decisão aos responsáveis das autoridades reguladoras, livres das possíveis interferências do executivo ou do legislativo, surge deste contexto, ainda que possa ser intensamente reivindicada por colectivos profissionais de diferentes âmbitos sectoriais, para quem tais argumentos significavam uma esfera de protecção na tomada de decisões no seu âmbito de políticas.

---

<sup>32</sup> Christopher Hood, *The Art of the State. Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

## *A aspiração à independência institucional*

Sabemos que a independência das agências reguladoras, como um todo, é um mito pois existem muitos graus de independência. Ao observar todos os países do mundo, numa escala de 1 a 100, é possível detectar uma grande variação, onde existem países com agências muito independentes e países com agências muito pouco independentes. Por exemplo, é conhecido que nos países do Norte da Europa o grau de independência das agências reguladoras criadas é muito reduzido, porque possuem uma tradição de agências reguladoras distinta e não adoptaram o modelo norte-americano com tanta intensidade como alguns países do Sul da Europa ou da América Latina. Neste caso não se trata só de um problema de independência política, mas também de um problema de amplitude de responsabilidades. Também existe muita variedade entre países. Por exemplo, existem agências em Espanha com competências muito reduzidas, sendo quase só consultoras.

Aquilo que se constata estar muito presente em toda esta grande explosão das agências reguladoras que observamos generalizadamente, é o tema da profissionalização. As agências reguladoras não foram criadas para serem ocupadas pelos funcionários do Estado, e os postos de trabalho foram ocupados por outro tipo de profissionais que são os economistas, que possuem conhecimentos muito especializados do sector e da regulação e que se sentem muito identificados com o sector com o qual têm uma relação muito directa. Estes profissionais do Estado contam com um perfil mais generalista. Essa profissionalização é uma diferença que se observa por todo o lado, com conexões internacionais muito mais fortes com as empresas do sector, por conhecimento profissional desse sector. Esta é uma característica presente com grande intensidade em todos os países, e que está a criar um novo tipo de governo, que está a formular muitas questões e novos

dilemas como o controlo entre estes grupos profissionais com protecção e com autonomia e as instituições tradicionais do Estado. É algo novo e é possível que demore algumas décadas para perceber como encaixa este novo modelo de Estado, um fenómeno impressionante pela sua abrangência e extensão.

Na questão do Estado regulador é importante analisar a dinâmica de crescimento do número de agências e a quantidade de sectores em que se produziram não apenas em sectores privatizados, uma vez que se estendeu muito para além desses e em sectores muito diversos. De qualquer forma, existe regulação em vários sectores do Estado e, se perguntarmos aos funcionários especialistas se gostariam de ter uma agência autónoma, a sua resposta seria afirmativa, incluindo nos sectores da saúde. Neste caso, o importante é a distinção feita anteriormente entre regulação social e regulação económica. Criaram-se agências reguladoras autónomas onde se pretendeu criar ou estimular mercados. O princípio fundamental não era salvaguardar o funcionamento do mercado, mas a garantia de qualidade, a redução de riscos ou valores, etc. A motivação para criar agências reguladoras foi intensa e, em muitas ocasiões, a capacidade reguladora manteve-se fortemente dentro das estruturas estatais tradicionais. Este é um elemento para destacar a relação da criação das agências autónomas reguladoras com a criação ou a vontade de estimular ou supervisionar mercados especializados, e que é importante ter em conta quando se valoriza o tema do controlo democrático dos reguladores autónomos independentes. Temos de ter presente que a discussão não é tanto sobre como se controlam os reguladores, mas como se controla democraticamente o mercado; e é aqui que encontramos o problema de fundo. Porque pode haver regulação de um ministério, e ele estar completamente capturado pelas empresas do sector e, portanto, o controlo democrático seria puramente formal. Mas na prática, o controlo democrático não existiria por quem estaria a controlar o sector (e ocorrem muitos casos), seriam as empresas dominantes. O pro-



blema, muitas vezes, não está na independência formal ou não formal, mas na capacidade de intervenção pública, de uma forma ou de outra, da capacidade de governar, orientar ou corrigir os mercados, quando se considera que é do interesse público fazê-lo. O enfoque desta discussão deve, portanto, ser mais este que o da independência formal, puramente.

Há muitos estudos sobre o tema da independência que distinguem entre independência formal e independência real. Quanto à formal, normalmente consideram-se várias dimensões que se têm de agregar para chegar a um índice de independência: por um lado está a nomeação dos responsáveis, por outro estão aspectos organizativos da organização ou instituição. Depois, estão os aspectos do financiamento ou a capacidade de as agências têm de impor sanções. Também os aspectos de controlo: quem controla as entidades reguladoras? Todos estes aspectos são elementos de independência. E, finalmente, se existe quem se dedique a estudar esta questão em termos quantitativos, fazendo índices para demonstrar quais são as agências reguladoras mais independentes, comparando países ou sectores. Devem-se ter presentes estas dimensões porque se só se considera uma delas como, por exemplo, quem nomeia o regulador, se o nomeia para um tempo determinado ou não, pode obter-se uma visão deturpada do grau de independência, porque aspectos como a independência financeira podem ter interacções com a questão da independência que se relaciona com a nomeação. É necessário olhar a independência formal como um contexto multidimensional e, depois, a independência real, que é muito mais difícil de medir porque os aspectos formais podem parecer todos muito independentes, mas não o serem na prática. Temos disso muitos exemplos na América Latina e também alguns na Europa. Como se mede a independência real? Existem estudos que o fazem identificando as preferências do primeiro-ministro, do Governo, do Parlamento, as preferências que o regulador aplica e as preferências das empresas e

vão tentando perceber quais são as mais parecidas. Isso também pode mostrar, numa sequência histórica, como o regulador se encostou mais à componente autónoma, à das empresas ou à do Governo, dependendo dos aspectos formais. Quando falamos de independência, temos de ter presentes uma série de dimensões distintas porque se trata de um conceito pluridimensional e, por isso, às vezes, gera alguma confusão.

Em qualquer caso, não há dúvida de que tal ideia inspirou de forma decisiva muitos desenhos de autoridades reguladoras estabelecidas durante os anos noventa, configurando-se inclusivamente como um elemento importante da cultura política desta época. As interpretações académicas sobre o surgimento de instituições independentes, tenderam a converter-se em explicações *ex-ante* como, por exemplo, o argumento de que a existência de reguladores independentes aumentava a credibilidade das políticas reguladoras, facilitando assim a atracção de novas inversões (no pressuposto de que as políticas seriam estáveis e consistentes, à margem das influências derivadas da luta política e eleitoral). Especialmente nas áreas económicas onde se produzem de forma associada processos de privatização e abertura dos mercados, este tipo de argumentos teve grande influência, ainda que só para mostrar formalmente à respectiva comunidade internacional que se tinham efectuado todas as transformações necessárias para superar as patologias de períodos históricos anteriores.

### ***Regulação económica e regulação social***

Sobre o tema regulação social e regulação económica, existe na literatura uma distinção muito clássica que fala da regulação social como a regulação nos sectores onde o princípio que leva à intervenção pública não é um princípio económico de fazer funcionar o mercado, mas um princípio de proteger interesses sociais e

naturais, como por exemplo o meio ambiente, a saúde pública ou os produtos farmacêuticos. Esta é a ideia de regulação social, intervindo nestes sectores com regulação para proteger os cidadãos. Portanto, os princípios não são económicos e podem até estar em grande contradição com eles. E esse é outro tema: perceber o que prevalece quando existe essa contradição. A ideia defendida é a de que a regulação social poderia ser estendida a outros âmbitos, como por exemplo aos sectores sociais. Mas isso é outro tema. Nos EUA, nos anos 60 e 70, quando se introduziu a regulação social no meio ambiente em sectores da alimentação ou do trabalho, assistiu-se a um conflito entre as indústrias que não queriam este tipo de regulação, e as associações de consumidores e os sindicatos, que defendiam a introdução deste tipo de regulação social e não económica. Alguns autores entendem que parte da reacção conservadora nos anos 80 e depois do avanço da regulação social, foi dos sectores empresariais que se defendiam nas áreas onde essa regulação não económica estava a entrar.

Na regulação social, as medidas para regular a sociedade não estão focadas na criação e gestão dos mercados. Assim, se as agências reguladoras são criadas com um objectivo específico que é a criação e gestão do mercado, o que são estas instituições criadas para outros tipos de regulação? Para essas áreas de regulação que não são puramente económicas, não é claro se as agências reguladoras têm a capacidade de um desempenho tão bom. Esta é uma importante área de debate e de análise porque não se sabe exactamente qual a melhor forma de criar instituições para essas áreas de regulação social, onde a eficiência dos mercados não é o objectivo mais valorizado. Por exemplo, que instituições são necessárias para prevenir os riscos do ciclo da vida, para orientar ou coordenar os comportamentos, para retirar alguns recursos do mercado? Todos estes tipos de objectivos de regulação, não são regulação económica e não existe um género específico de instituição desenhada para trabalhar nesta área implementando a

regulação. Por isso concluímos que em alguns sítios ou em alguns países, este tipo de regulação social ainda está nas mãos dos ministérios tradicionais e, noutros casos ou noutros países, encontramos este tipo de regulação em instituições novas que são como as agências reguladoras para as questões económicas, mas que não estão de facto concentradas no governo do mercado.

É sem dúvida importante conseguir que os mercados sejam eficientes, que funcionem bem e que se eliminem falhas de mercado. A regulação pode ser a via para alcançar esse objectivo e, nesse sentido, pode ser favorável para a sociedade. Mas existe outro tema sobre o qual é importante reflectir, que é o de saber até que ponto se quer solucionar todos os problemas sociais mediante o mercado e se existem outros problemas sociais que requerem intervenção pública, mas se considera que não é necessário ou adequado que se crie ou mantenha um mercado para todos. Evidentemente, a alternativa são políticas públicas não reguladoras, a alternativa tradicional. Foi assim com as subvenções, transferências, etc., gerando a distribuição. Isso está bem e, seguramente, pode continuar em muitos âmbitos. Mas insistimos que há, entre o que é a regulação económica, buscando a eficiência e a distribuição e redistribuição de recursos do sector público, um espaço para a regulação social. Dou alguns exemplos: o sangue, ou os órgãos na medicina. Não são um mercado. Existe um sistema de assignação da saúde, baseado em critérios de regulação não económicos, em função das necessidades. Mas em alguns países, existem critérios de assignação e regula-se por vezes a assignação de, por exemplo, materiais escolares, não necessariamente oferecidos pelo sector público mas por entidades privadas ou semi-públicas; mas existe uma regulação para determinar qual é o sistema de assignação. São exemplos de regulação social, onde se considera que, socialmente, não é adequado que haja um mercado ou que tudo esteja controlado pelo mercado por muito eficiente que seja, porque há valores sociais que entram em con-

tradição com a lógica de mercado. Esta é uma questão que é importante debater e há espaços para uma regulação distinta da regulação económica.

### *Conclusões*

Depois desta explosão de agências reguladoras e de instrumentos de regulação, observamos que a estrutura do Estado está em transformação em muitos países. Temos muitas pequenas ilhas de gestão pública que estão mais ou menos ligadas entre elas, mas sem uma forte dependência hierárquica como o Estado teve no passado. Isto desafia a nossa visão do Estado em múltiplas áreas, também porque estas ilhas de gestão pública não estão apenas conectadas a nível nacional, mas na maior parte dos casos estão também fortemente ligadas a nível internacional. Assim, este tipo de novas estruturas do Estado não estão apenas baseadas na fragmentação do Estado a um nível nacional, mas também em reguladores que estabelecem fortes ligações a um nível internacional, e é isto que está a mudar a nossa visão do Estado<sup>33</sup>. Está a emergir no Estado regulador uma nova forma de governação, onde são os profissionais quem está à frente das agências reguladoras, e os tradicionais burocratas deixaram de ter a condução da política. Estes profissionais têm um interesse e um conhecimento mais aprofundado sobre um sector que os tradicionais burocratas e isto também tem alguns custos.

Para concluir, resumimos alguns dos problemas que este novo tipo de Estado regulador está a criar. O primeiro é o problema da informação onde as externalidades negativas podem justificar a intervenção pública nos mercados, através de instrumentos de regulação e da imposição de sanções. Isto é algo que pode fun-

---

<sup>33</sup> Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton University Press, 2004.

cionar bastante bem mas, por vezes, os mercados falham e é necessário um tipo de intervenção diferente para criar e manter os bens públicos, mas isto é algo para o que as agências reguladoras não estão desenhadas para desempenhar. O segundo problema é que as agências reguladoras são especializadas na criação de mercados, e podem fazê-lo bastante bem, e são usadas para converter bens públicos em bens privados através de inovações técnicas, criando mercados competitivos. Uma vez mais, a questão é a de saber se para todos os casos esta é a melhor intervenção pública, e se para qualquer problema público o melhor caminho é criar um novo mercado. Contudo, ter uma agência reguladora é frequentemente um estímulo para criar novos mercados. Por último: têm sido criadas muitas agências reguladoras para se ocuparem de problemas relacionados com deficiências do mercado ou para criar novos mercados, mas continuará a ser necessário criar mais mercados para todos os tipos de problemas sociais e económicos? Devem as agências reguladoras expandir o seu enfoque mais intensivamente a outras actividades além da regulação dos mercados?

# O Estado regulador e a liberalização

JOÃO CONFRARIA<sup>34</sup>

## *Introdução*

Nesta intervenção vou abordar dois aspectos que me parecem fundamentais nas mudanças institucionais que temos vivido nos últimos vinte anos. Em primeiro lugar, o Estado regulador, expressão que se popularizou com a retirada do Estado de actividades produtivas acompanhada pelo acréscimo de regras impostas ao sector privado. Em segundo lugar, a regulação independente, que tem tido uma enorme exposição pública entre nós. Discuto um dos seus aspectos inevitáveis e nucleares: a possibilidade de exercício de poder discricionário, em sentido económico, e as suas consequências regulativas e políticas.

## *O Estado regulador: origens*

A regulação pode ser vista como uma intervenção do Estado no domínio privado da economia com o fim de aumentar a eficiência

---

<sup>34</sup> Universidade Católica, Lisboa.

do mercado. Já se verifica há muito na economia portuguesa, desde o advento do Estado moderno e do liberalismo. No século xx português, vários «Estados» reservaram para si modalidades próprias de intervenção, com efeitos diferenciados nas empresas e nos mercados.

A Constituição de 1933 estabeleceu, do ponto de vista económico, um Estado regulador. Partia do princípio de que a iniciativa privada era boa. No entanto, precisaria de ser sistematicamente corrigida. Correção necessária porque se receava o excesso de concorrência. Boa parte das razões para a desconfiança do Estado quanto aos mecanismos do mercado que prevaleceu nos anos 1930, em Portugal e noutros países ocidentais, baseava-se na ideia de que a concorrência era algo potencialmente destrutivo, acabando por ter efeitos negativos no investimento e no crescimento económico. Promoveram-se formas de coordenação de decisões das empresas, em matéria de preços e de investimentos, para se evitar a destruição de riqueza resultante dos excessos de concorrência que, admitia-se, ocorreriam na ausência dessa coordenação.

A Constituição de 1976, também era reguladora à sua maneira. Ou às suas maneiras, porque se revelou um texto adaptável às circunstâncias<sup>35</sup>. Numa interpretação talvez mais adequada aos primeiros momentos do seu período de vigência, a intervenção do Estado na esfera do privado tinha implícita a ideia de que o mecanismo de mercado era essencialmente mau, do ponto de vista do crescimento económico e da equidade. A prazo estaria condenado pela própria dinâmica histórica. Na altura desconfiava-se de empresas privadas de grande dimensão e rejeitava-se a concentração de capital privado. Os mecanismos de mercado foram tolerados ao nível das pequenas e médias empresas, mas na prática não funcionaram livremente, com intervenções ao nível

---

<sup>35</sup> Franco e Martins (1993).



das taxas de juro, dos salários, dos preços de bens e de serviços ou de sistemas de incentivos à exportação e ao investimento. O Estado definiria sectores estratégicos, assumindo um papel fundamental no desenvolvimento económico. E a iniciativa privada viu-se excluída de vários sectores de actividade, consagrando-se a supremacia do sector empresarial do Estado.

Uma outra interpretação da Constituição de 76, aquela que acabou por se consolidar ao longo do tempo integra-se mais na «modernidade actual». O mercado acabou por ser privilegiado como forma de organização económica. E foi atenuada a desconfiança quanto à dimensão e à concentração de capital privado. Grandes empresas privadas foram consideradas como desejáveis. Mas haveria necessidade de intervenções correctoras consoante a estrutura de mercado e os comportamentos das empresas. A defesa de interesses dos consumidores foi considerada objectivo nuclear dessas intervenções. E neste contexto, numa perspectiva oposta à que prevaleceu durante o Estado Novo, privilegiou-se a promoção da concorrência encarada como um meio adequado de progresso económico. Esta visão do papel do Estado foi consolidada com as revisões constitucionais dos anos 80 e 90 e é a que actualmente predomina.

O Estado regulador não é assim uma novidade em Portugal. Mas é evidente a novidade ao nível do discurso político e económico (por vezes os dois coincidem porque nós, os economistas, somos gente um bocado flexível nestas coisas). Ao nível desse discurso, o peso dado à regulação coincidiu com o início das privatizações, com o início do recuo da presença directa do Estado na esfera produtiva. Portanto, precisamos de saber por que é que o Estado decidiu retirar-se dessas actividades.

Julgo que na discussão destes assuntos vale a pena ter presentes argumentos de eficiência económica. Não esgotam o tema e, pelo contrário, abrem novas pistas para a interpretação do processo político português ao longo das últimas duas décadas.

Um ponto de partida é a ineficiência observada na produção de bens e serviços pelo Estado ou por empresas públicas. Aconteceu em muitos países, e em Portugal também. Todos lembramos o tempo que era necessário esperar meses ou anos para ter uma linha de telefone em casa. Muito boa gente que construiu uma casa teve problemas com a EDP, com a EPAL ou com serviços municipalizados. Popularizou-se uma desconfiança robusta quanto à pontualidade ou à qualidade de transportes públicos, rodoviários, ferroviários e aéreos. Enfim, por razões várias foram muitos os casos em que a experiência de gestão das empresas públicas foi infeliz. E isso não era um problema tecnológico, era um problema das empresas que prestavam os serviços e, portanto do governo, que decidia ou condicionava os investimentos a realizar e intervinha directamente na sua gestão. Portanto, houve aí falhas importantes do Estado. Desenvolveu-se naturalmente a expectativa de que a propriedade e a gestão privadas aumentassem a eficiência das empresas, e que os excedentes gerados, pois eram lucrativas as empresas privatizadas, fossem utilizados para dinamizar o sistema económico. Por maioria de razão estes argumentos foram importantes para justificar numa perspectiva de interesse público as privatizações em indústrias como os cimentos ou as cervejeiras, no sector financeiro, nas telecomunicações, energia ou transportes. Isto é, admitiu-se a superioridade do sector privado em relação ao Estado na gestão das empresas e no reinvestimento dos lucros.

A percepção da ineficácia do Estado, fundada na experiência da vida portuguesa, foi reforçada por uma nova consciência das promessas da iniciativa privada, acompanhando um movimento europeu e de todo o mundo ocidental de revalorização do mercado como a forma mais adequada de organização económica. Foi também um processo ideológico geral, que mudou radicalmente a natureza do debate político a partir dos anos 1980, face à predominância ideológica do socialismo nas décadas anteriores.

Neste contexto, é de esperar que continue a retirada do Estado da actividade produtiva directa. Desde logo, quando estiver em causa a produção de bens comercializáveis, isto é, de bens que podem ser produzidos e transaccionados através de mecanismos de mercado, como nos casos da educação e da saúde. Na procura de redução de custos ou de melhor qualidade, é evidente nestes sectores a possibilidade de substituição de produção pública por privada. Todavia, o mesmo se pode dizer dos bens públicos, tal como são tradicionalmente entendidos em sentido económico, isto é bens para os quais não há mercado. Nestes casos, o Estado tem um papel fundamental para garantir a provisão desses bens, o seu fornecimento às pessoas. Mas parece entender-se cada vez mais que isto não implica a produção directa do Estado. O sector privado pode ser envolvido, sob diferentes formas, que incluem contratos de gestão, subcontratação na realização dos investimentos ou na exploração das actividades, ou contratos de concessão. Em limite, a produção de bens públicos pode ser totalmente transferida para entidades privadas, para o efeito devidamente remuneradas pelo Estado. Por exemplo, para referir um exemplo clássico de bem público nos livros de economia, o serviço de faróis pode ser prestado por empresas privadas, mediante contrato com o Estado. Em geral, há um grande número de possibilidades, e alguma experiência histórica na sua concretização. Nos últimos anos, estas formas de envolvimento do sector privado na produção de bens públicos, ou de bens privados subordinados a objectivos de interesse público, têm tido a designação de parcerias público privadas. Também aqui, a designação parece ser mais nova do que a realidade a que se refere.

Tal como nas privatizações, espera-se maior eficiência na realização de actividades e na reafecção dos excedentes por elas gerados.

Dito isto, há mais explicações a considerar para interpretarmos estas tendências de mudança do papel do Estado. Designada-

mente as que se relacionam com o processo político. Nem sempre têm relação directa com perspectivas puras de interesse público, embora não tenham de ser incompatíveis com elas.

Em primeiro lugar há o problema da receita do Estado. A meu ver, uma desgraça do nosso processo de privatizações foi o peso que acabou por se dar à obtenção de uma receita imediata do Estado. Em relação íntima com isto, esteve a prevalência de objectivos macroeconómicos gerais. As privatizações foram vistas como uma forma politicamente fácil de reduzir a dívida pública e o deficit orçamental, com sacrifício de objectivos legítimos de política sectorial.

Ao mesmo tempo, há uma acumulação natural de interesses privados para acesso aos excedentes gerados nas indústrias lucrativas, aquelas que foram privilegiadas nos processos de privatização. Ou às possibilidades de lucro em diferentes parcerias com o sector público, em áreas que vão da educação e da saúde às infra-estruturas. Neste processo apareceram também como principais interessadas grandes organizações transnacionais, por vezes com alianças locais. Foi assim acelerada a formação de empresas globais em indústrias essencialmente produtoras de bens e de serviços não transaccionáveis, não integrados no comércio internacional e portanto com mercados fundamentalmente nacionais ou regionais.

A dinâmica política que resulta das pressões de interesses privados nos processos de privatizações não tem de ser incompatível com aumentos de eficiência. Até porque, em princípio, quanto maiores os ganhos de eficiência mais naturais as pressões privadas para a mudança. A popularidade das privatizações assenta mesmo na ideia de que os ganhos de eficiência das empresas privatizadas são suficientes para compensar algum aumento de poder de mercado que resulte de mudanças de políticas de preços face às antigas empresas públicas. Isto, é claro, nos casos em que as empresas privatizadas actuem em mercados que não sejam concorrenciais, situação que não é invulgar. De

qualquer forma é bom não ignorar a possibilidade de uma acumulação de pressões privadas com fins essencialmente redistributivos, de transferências de excedentes do Estado para grupos económicos privados ou entre grupos económicos privados.

### *Estado regulador: perspectivas*

Por motivos semelhantes aos que ditaram as privatizações, continua em evolução o papel do Estado na economia, com um recuo aparente da sua presença nas actividades produtivas directas e um envolvimento crescente do sector privado nessas mesmas actividades. E aqui há lugar para muitas formas de relacionamento entre o Estado e sector privado.

Nalguns casos, bens e serviços habitualmente produzidos pelo Estado poderão ser produzidos por empresas privadas em mercados concorrenciais. Pode acontecer também, e talvez isto seja mais provável, que actividades realizadas pelo Estado passem a ser realizadas pelo sector privado em regime de monopólio ou de concorrência limitada.

E neste caso há vários problemas institucionais a resolver que constituem desafios fundamentais para a actividade reguladora do Estado.

Desde logo a escolha das empresas privadas a envolver nos diferentes projectos. Concursos públicos e processos de licitação de licenças exigem das administrações públicas uma grande competência técnica na definição de objectivos de interesse público a valorizar e dos métodos de selecção das diferentes propostas.

Outro problema é o do papel do Estado na regulação dos preços e da qualidade de serviço ao longo do período de realização do projecto.

Uma opção é privilegiar a contratação privada. Pode-se ter, por hipótese, um terminal rodoviário ou portuário, construído pelo

sector privado e a negociar livremente os preços dos serviços que presta. Um caso que, presumivelmente sem querer, acabou na esfera da contratação privada numa situação de quase monopólio foi, nos anos 90, a televisão por cabo em Portugal. Decidiu-se em 1991 que o serviço seria prestado em regime de livre iniciativa, qualquer empresa podia entrar no negócio do cabo. O resultado predominante foi a formação de monopólios locais não regulados. Actualmente tendem a desaparecer por força do progresso tecnológico.

Depois, devem-se considerar casos com maior peso do Estado na definição de preços e qualidade de serviço, através de contratos, designadamente de contratos de concessão. E aqui podemos ter contratos onde quase tudo está definido, onde se prevêem todas as principais contingências possíveis, assim como os comportamentos a adoptar em cada uma dessas contingências. Em alternativa, podemos ter contratos onde se admite a possibilidade de uma intervenção periódica do Estado, designadamente em termos de preços e de qualidade de serviço. Casos de contratos de concessão onde as regras estiveram quase todas definidas e a intervenção do Estado foi muito limitada ao longo do período da concessão, encontram-se nos mercados de águas e de gás natural. Contratos de concessão que admitiam explicitamente a intervenção periódica do Estado na regulação de preços estiveram em vigor ao longo do século xx nos mercados de telecomunicações.

Portanto, o que temos aqui, na nossa vida, é um recuo da actividade produtiva directa do Estado, substituído cada vez mais por diferentes formas de intervenção privada e de contratualização com empresas privadas. Essas modalidades contratuais vão da livre concorrência à regulação.

Sempre se dirá que depois da regulação há um salto adicional que é a constituição das empresas públicas, ou a administração directa do Estado, mas isso é voltar ao princípio. E aqui paramos em matéria de regulação. Julgo que o domínio próprio da regu-

lação é a intervenção do Estado em interesses privados. Por uns misteriosos desígnios da língua e da vida portuguesas, nós também designamos como regulação o processo em que administrações públicas impõem regras a empresas públicas. Isto é peculiar, porque a certa altura, sob a capa de regulação, estamos a falar de problemas de organização interna do Estado. Mas não tem mal nenhum, desde que não esqueçamos que se está a usar a mesma palavra para significar coisas diferentes. Para dar um exemplo, no caso de uma organização à qual estive ligado, que era o ICP-Anacom, a função reguladora que tinha de exercer face à Portugal Telecom enquanto empresa privada não era, em princípio, igual à função reguladora que tinha de exercer em relação aos CTT — Correios de Portugal enquanto empresa pública. Pela simples razão de que uma empresa pública deve ter objectivos do interesse público e portanto, em teoria, objectivos relativamente coerentes com os de uma autoridade reguladora. A designada regulação da REFER é outro caso. Isso levanta alguns problemas, que importa não esquecer, embora não exista espaço aqui para os aprofundar. Em particular, para saber até que ponto o accionista Estado pode ou deve agir de forma diferente da tutela.

O Estado regulador que temos vindo a construir tem uma presença diversificada em muitos sectores de actividade económica. Não se reconduz à ideia tradicional de regulação de monopólios, de regular para impedir o exercício de poder de monopólio, em termos de preços e de qualidade. Deve dizer-se, aliás, que a regulação de preços e a de qualidade devem ser entendidas como processos simultâneos, como duas faces da mesma moeda, do mesmo problema económico. Não faz muito sentido falar de uma sem falar da outra. Mas, retomando a ideia anterior, há cada vez mais perspectivas de regulação bastante diversificadas. Correspondem em primeiro lugar a uma percepção mais alargada de falhas de mercado. Por exemplo, a intervenção do Estado nos mercados de saúde ou de educação é necessária por razões de

eficiência, porque nesses casos o livre funcionamento dos mercados leva à produção de serviços em quantidade e qualidade diferentes das que seriam eficientes. E isto não resulta de poder de monopólio, mas de outras falhas no funcionamento dos mercados, relacionadas com imperfeições no acesso à informação, ou com as distorções de comportamentos e de resultados que podem ser geradas pelo risco e pela incerteza. Na génese do Estado Providência podemos encontrar, por estes motivos, argumentos de eficiência económica. Os problemas de acesso à informação estão na origem da proliferação de regulamentações destinadas a garantir a qualidade e a segurança, em diferentes mercados de bens e serviços, nos mercados de capitais e no mercado de trabalho.

E portanto temos aqui uma vasta área de intervenção regulativa do Estado. Há quem distinga neste contexto entre regulação económica, mais ligada ao controlo de poder de monopólio, e a regulação social, ligada a questões que na linguagem corrente tendemos a incluir num domínio do «social». No entanto, independentemente desse carácter mais ou menos social, há falhas de mercado importantes nos mercados de habitação, da saúde, de trabalho, no acesso à informação, que justificam uma intervenção correctora da Estado para promover a eficiência económica. Prefiro esta perspectiva mais integrada de entender o económico e assim defendo um conceito de regulação ligado à correcção de falhas de mercado<sup>36</sup>.

### *Regulação independente*

A regulação independente do governo tem sido considerada como um aspecto distintivo das mudanças institucionais na sociedade portuguesa desde finais da década de 1980<sup>37</sup>. Aliás, por

---

<sup>36</sup> Noll (1989), Viscusi *et al* (2000).

<sup>37</sup> Moreira e Maçãs (2003).



vezes a regulação independente é identificada com o Estado regulador. Isto é confundir a natureza das coisas com os instrumentos que são usados. Mas vale a pena aprofundar a ideia e as consequências da regulação independente, pelo menos para nos entendermos melhor.

Um regulador independente é, em primeiro lugar, um regulador que tem competências próprias atribuídas pelo governo para decidir sobre assuntos que estão bem delimitados na lei e com objectivos que estão bem estabelecidos na lei. É claro que existem outros atributos da regulação independente, de que saliento a autonomia financeira e administrativa, assim como as restrições à nomeação e à destituição de dirigentes. No entanto, julgo que se pode argumentar que estes outros atributos são úteis para melhor assegurar o exercício das competências próprias que estão no núcleo da independência regulativa.<sup>38</sup> Por isso vou discutir a questão do exercício de competências próprias.

Idealmente, a função regulativa devia ser exclusivamente técnica. Tratar-se-ia de escolher o instrumento técnico mais adequado para produzir um determinado resultado consagrado na lei, definido pelo processo legislativo, por quem tem legitimidade democrática para o fazer. O paradigma tradicional do regulador independente é o de um banco central, a actuar em circunstâncias bem precisas. Em particular, quando o objectivo de taxa de inflação é definido politicamente, sem nenhuma ambiguidade associada à definição de inflação, nem aos horizontes temporais relevantes. Realizar esse objectivo por manipulação de instrumentos de política monetária é então um problema essencialmente técnico no domínio da actuação independente do banco central.

No entanto, na generalidade dos problemas regulativos não é viável para o legislador a definição precisa de objectivos que

---

<sup>38</sup> Confraria (2005).

possam ser concretizados por um regulador independente de forma exclusivamente técnica. Por exemplo, é um objectivo frequente defender os interesses dos consumidores. Mas como é que estes se definem? Desde logo, com que níveis de qualidade? Além disso, há regra geral uma restrição à defesa dos interesses dos consumidores que é a remuneração adequada do capital investido. Mas o que é uma remuneração adequada do capital investido? Quais as técnicas a utilizar para se calcular o custo do capital? Que prazos temporais devem ser considerados? Como se devem tratar incentivos à introdução de novas tecnologias? Além disto, muitas vezes o legislador estabelece a promoção da eficiência como um objectivo da regulação. Neste caso, o regulador acaba por ter de definir condições de eficiência económica, matéria nem sempre pacífica na prática. E o problema complica-se se pensarmos nas diferenças entre eficiência estática e eficiência dinâmica. Algumas ambiguidades são também inevitáveis quando se definem objectivos de promoção da concorrência e do investimento. Existem vários conceitos de concorrência e nem sempre é inequívoca a relação entre concorrência e investimento.

Isto tudo para exemplificar simplesmente que um regulador tem de facto uma coisa que se chama poder discricionário. A propósito disto há uma história curiosa que se passou no século XVI. Julgo que podemos fazer uma analogia entre reguladores independentes neste início do século XXI e os vice-reis, essa peculiar instituição dos portugueses na Índia do século XVI. Antes de saírem de Lisboa com os navios da carreira, os vice-reis tinham de fazer um juramento, em que se comprometiam com duas ou três coisas. Uma delas tem muita graça, juravam que não tinham metido cunhas para obter o cargo, que faziam aquilo por sacrifício. Outra era que iam cumprir exactamente o que o rei queria que eles fizessem. Normalmente na carta que eles levavam, havia uma lista de tarefas que o rei mandava executar e, obedientemente, eles juravam que iam cumprir. Mas depois, o rei, com natural

sagacidade, intuía que estava perante aquilo que hoje designamos como contratos incompletos. Percebia que havia uma série de coisas que os vice-reis teriam de fazer em resposta a circunstâncias que ele, rei, desconhecia ou que não podia prever naquele momento. E portanto, relativamente a essas circunstâncias também não fazia sentido dar orientações precisas. Mas, à cautela, os vice-reis tinham de jurar que em todas as contingências naquele momento imprevisíveis tentariam sempre defender os interesses do rei. Até aqui tudo bem. A parte interessante da história, é que segundo Diogo do Couto, cronista de tantas desventuras dos portugueses na Índia, chegados a Goa muitos dos vice-reis procuravam evitar o cumprimento de obrigações explicitamente estabelecidas e, sobretudo, interpretavam a seu favor todas as situações ambíguas ou não previstas. Isto é, esqueciam que deviam procurar agir sempre na defesa dos interesses do rei. E buscavam fundamentos legais para este comportamento encomendando pareceres a «letrados de todas as faculdades»<sup>39</sup>. Deviam ser o equivalente, na época, dos professores universitários de outros séculos. Tudo isto levava a uma consequência profundamente inquietante: a desvalorização sistemática do que hoje designaríamos como interesse público.

Esta história serve para ilustrar alguns dos riscos que envolvem a regulação independente. O contrato «implícito» entre a autoridade reguladora e o governo é também um contrato incompleto. É difícil ou impossível definir objectivos e funções de forma inequívoca e de que não resulte a criação de poder discricionário. Um regulador independente tem de encontrar definições operacionais de eficiência, do interesse dos consumidores, de concorrência e de inovação. Evidentemente, estamos a falar de poder discricionário num sentido económico, ou seja, de um regulador que pode tomar decisões próprias, que pode ter a sua própria agenda.

---

<sup>39</sup> Couto (1980).

Dito isto, faz sentido ou não haver regulação independente?

Julgo que a resposta é afirmativa. A regulação independente não caiu do céu aos trambolhões. Tem sido exigida pela sociedade, porque de alguma forma se popularizou a ideia de que ao governo estão associadas inúmeras falhas<sup>40</sup>. No fundo, é também uma resposta a alterações ideológicas da sociedade, fundamentáveis do ponto de vista científico com a teoria das escolhas públicas e as teorias das falhas do Estado. Portanto, gerou-se aquela ideia de que se deve desconfiar do governo e do processo político e, portanto, é necessária a regulação independente para evitar a partidarização e a politização de decisões que devem ser técnicas. Podemos dizer com alguma confiança que a regulação independente tem contribuído para reforçar a credibilidade do Estado.

Questão diferente é saber se deve ser generalizada a todos os sectores de actividade. A nossa experiência tem mostrado que existem motivações diversas e, por vezes complexas, no nascimento de reguladores independentes. Há casos em que se queria tornar mais evidente a imparcialidade do Estado face às diferentes empresas, em indústrias com processos de liberalização e de privatização. Noutros casos, importaria defender decisões técnicas de interferências com origem na política. Por vezes foi útil constituir novas organizações, dotadas de maior flexibilidade de gestão do que as administrações públicas tradicionais. Julgo que ainda é cedo para vermos como este processo vai acabar. Até porque se relaciona com a evolução futura da função pública e da articulação entre administrações públicas e poder político.

Aqui gostaria de retomar a ideia de que pode ser reduzido o número de decisões puramente técnicas. A consequência mais imediata é que muitas das decisões das autoridades reguladoras

---

<sup>40</sup> Wolf (1988).

independentes têm implicações políticas. Logo, a supervisão política da actividade reguladora é um corolário natural da definição e da prática da regulação independente. Se não houver, temos o poder que é exercido por alguém que não é eleito e que, em certa medida, não responde eficazmente perante ninguém. Esta última afirmação é naturalmente polémica e exige alguma discussão. É certo que no nosso sistema legal as partes afectadas por uma decisão regulativa podem recorrer das decisões para os tribunais administrativos ou de comércio, consoante os casos. No entanto, a eficácia do nosso sistema judicial não é hipótese que as pessoas aceitem de ânimo leve nos tempos que correm. Esta ideia das pessoas lá terá a sua razão de ser, e isto reduz obviamente a capacidade de controlo do poder discricionário na regulação. Mas ainda que não fosse o caso, e o sistema judicial fosse mais eficaz, deve dizer-se que a supervisão do exercício de poderes de regulação independentes não é somente um problema de legalidade. Deve estar em causa a supervisão política da actividade regulativa. E as decisões políticas devem ser vistas em sede própria. Não se podem confundir com decisões dos tribunais, que não se destinam a fazer política.

Neste contexto, supervisão política deve significar em primeiro lugar que o regulador tem de explicar cuidadosamente «o que fez» e «porque fez».

Naquelas áreas em que o legislador estabeleceu de forma não ambígua os objectivos, em que o contrato de regulação é um contrato completo, o regulador tem de justificar perante o governo o grau de concretização desses objectivos. Tem de explicar se fez ou se não fez. Mas depois, há toda a área em que é possível criar e usar poder discricionário. E aqui é fundamental a justificação das opções tomadas perante o poder político legítimo. Julgo que no quadro regulativo português este processo deve decorrer a nível parlamentar, e constituir um elemento permanente do quadro institucional da actividade reguladora.

Esta intervenção parlamentar poderia mesmo começar ainda antes da tomada de posse dos dirigentes das autoridades reguladoras. Certamente que a transparência associada à regulação sairia reforçada se, antes da sua nomeação, os indigitados para os cargos tivessem que explicitar e justificar a nível parlamentar as suas posições sobre grandes temas da regulação e do mercado. Ao mesmo tempo sairia reforçada a sua credibilidade técnica.

Para o efeito tem interesse que na Assembleia da República se constituam comissões especializadas nas áreas onde existe regulação independente. Podem bem ser tão importantes como as comissões especializadas sobre o orçamento e as contas do Estado. Neste último caso, aliás, há bastantes instâncias de supervisão numa matéria que tem sempre grande expressão pública: a Comissão Europeia, o governo, a oposição, metade do mundo académico... A área da regulação independente tem tido uma supervisão a nível político menos evidente. E o problema pode ser bem mais difícil. As decisões regulativas são muitas vezes extremamente especializadas tornando difícil a sua avaliação. Não é uma questão de competência de reguladores ou de políticos, é da natureza do problema. Esta é uma área em que se pode melhorar o quadro institucional da regulação portuguesa.

### *Comentários finais*

A actividade reguladora do Estado tende a aumentar na vida económica portuguesa, acompanhando um processo de envolvimento crescente do sector privado na produção de bens e de serviços tradicionalmente a cargo do Estado. Nessa actividade reguladora, o papel da regulação independente tornou-se mais evidente. Suscita problemas próprios, relacionados com a transparência e com a legitimidade do uso do poder e as instituições portuguesas podem ser aperfeiçoadas.

Importa ter presente que a intervenção reguladora do Estado não se esgota na regulação independente. Verifica-se em quadros mais tradicionais de funcionamento das administrações públicas e enfrenta exigências próprias, necessita de capacidades técnicas adicionais para que se viabilize uma interacção criativa com o sector privado. Mas trata-se de matérias para outros debates.

### *Referências*

- CONFRARIA, J., 2005, *Regulação e Concorrência. Desafios do Século XXI*, Lisboa, Universidade Católica Editora.
- COUTO, D., 1980, *O Soldado Prático*, Lisboa, Sá da Costa.
- FRANCO, A., MARTINS, O., 1993, *A Constituição Económica Portuguesa*, Coimbra, Livraria Almedina.
- MOREIRA, V., MAÇAS, F., 2003, *Autoridades Reguladoras Independentes*, Coimbra, Coimbra Editora.
- NOLL, R., 1989, «Economic Perspectives on the Politics of Regulation», in R. Schmalensee e R. Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, Amsterdam, North Holland.
- VISCUSI, K., VERNON, J., HARRINGTON, J., 2000, *Economics of Regulation and Antitrust*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- WOLF, C., 1988, *Markets or Governments. Choosing Between Imperfect Alternatives*, Cambridge, Mass., MIT Press.





## Debate

No início do segundo debate Jacint Jordana aproveitou o espaço de discussão no final das intervenções para lembrar a distinção clássica entre regulação económica e social, entendendo-se esta última como a regulação nos sectores onde o princípio que leva à intervenção pública não é o princípio económico de fazer funcionar o mercado, mas o de proteger os interesses sociais ou naturais, como por exemplo o meio ambiente, a saúde pública ou os produtos farmacêuticos. Para o orador a ideia de regulação social consiste em intervir em tais sectores com regulação que proteja os cidadãos, apoiada em princípios não económicos ou até em contradição com estes.

Em seu entender, o princípio de regulação social é um conceito diferente da ideia de averiguar os princípios que prevaleceram durante a intervenção do Estado e, portanto, seria um tema diferente discutir se a regulação social poderia ser mais alargada a outros âmbitos do que já está, como por exemplo nos sectores sociais. Para o orador, quando se introduziu a regulação social no meio ambiente, na alimentação ou no trabalho durante a década de 60 e de 70 nos EUA, surgiu um conflito de índole não económica entre as indústrias (que não desejavam este tipo de regula-

ção) e as associações de consumidores e os sindicatos que as defendiam. Alguns autores entendem que se assistiu à reacção dos sectores empresariais frente ao avanço da regulação social, tendo sido interpretado nos anos 80 como uma reacção conservadora.

Por seu turno, João Confraria afirmou não concordar com a distinção entre regulação económica e social, excepto se for por uma questão de terminologia. Em seu entender, a regulação económica é toda aquela que tem origem em situações onde o mercado funciona mal. Tradicionalmente, associa-se a regulação económica à regulação que se destina a corrigir poderes de monopólio, a controlar a entrada e saída de empresas no mercado e a controlar investimentos. No entanto, a regulação económica é qualquer regulação que se destina a regular determinado mercado.

Para João Confraria, as relações ambientais ou a regulação de bens alimentares são casos que necessitam de regulação porque o mercado funciona mal devido a assimetrias. No último caso, por exemplo, como o consumidor não conhece o suficiente sobre a qualidade do bem alimentar que deseja comprar, necessita de ser protegido relativamente a essa falta de informação. Um outro caso típico da assimetria de informação e, portanto, de regulação económica é a área dos medicamentos onde o consumidor sabe muito menos do que o vendedor relativamente à natureza do produto que deseja adquirir.

João Confraria reconheceu no entanto que, se estes casos forem chamados de exemplos de regulação social, então deve reconhecer-se que esta é uma regulação que assenta também em factores económicos e que, em última análise, se relacionam com o facto de os mercados não fornecerem informação ou protecção contra o risco.

Em jeito de conclusão, o moderador Reinhard Naumann afirmou que a base desta controvérsia reside na existência de dois conceitos diferentes relativamente ao que é económico. O con-

ceito mais lato introduz uma distinção económica, enquanto que um conceito mais restrito introduz a ideia de regulação social. O moderador afirmou que o que na concepção de Jacint Jordana é regulação social, para João Confraria está englobado no conceito de económico.

\*

Posteriormente alguns membros do público comentaram os diversos temas abordados pelos oradores. Os principais temas abordados disseram respeito à fronteira entre a regulação por conta do poder político e a regulação através de entidades independentes com supervisão política; à clarificação de poderes, missões e funções dos reguladores, responsabilizando também os órgãos eleitos democraticamente (e.g. o Parlamento) pelo trabalho do regulador; à opção por mecanismos de controlo parlamentar (e.g. responsabilização, relatórios periódicos, supervisão de estatutos) como um caminho para resolver as contradições existentes nas entidades de regulação; e, por último, à existência de um mercado regional ibérico de energia, coexistindo nesse espaço duas entidades reguladoras distintas.

\*

João Confraria referiu que o caso de regulação do sector energético espelha as limitações e as virtualidades do poder discricionário. A entidade reguladora portuguesa tem liberdade de definir a regulação de preços e até a técnica de regulação de preços que quer introduzir, pretendendo evitar situações de discriminação e de diferenciação de preços entre diferentes grupos de consumidores.

No seu entender o governo, apesar de poder ter definido o contrato entre o Governo e o regulador de outra forma nos esta-

tutos da reguladora, optou por conferir poderes de escolha à entidade reguladora. Contudo, as limitações desse modelo de regulação são mais imediatas por causa da questão espanhola, tanto mais que as situações de discriminação de preços podem ter um custo social, em particular se isso envolver algum tipo de subsídios. No entanto, numa situação de economia aberta, em que tal procedimento pode afectar fluxos de investimento e de trabalho, o cálculo final é ambíguo.

Um participante afirmou que foi útil fazer a distinção entre o poder discricionário e a arbitrariedade pois, embora se confie o poder discricionário a algumas autoridades independentes, foi possível diminuir o grau de arbitrariedade das decisões. No seu entender ganhou-se na exigência de um maior formalismo da regulação, mesmo que à custa de, por exemplo, se ter tolerado vários erros de regulação. Assim, embora os reguladores possam ter a sua agenda própria, ela agora tem de ser revelada.

João Confraria confirmou que o poder discricionário existe e que subsiste alguma possibilidade de actuação arbitrária. Este orador considerou também que o Parlamento falhou na sua função não só porque é necessária uma supervisão da actividade reguladora autónoma pelo Parlamento, mas também porque se a actividade reguladora for exercida por uma direcção-geral de um ministério continua a ser necessária a mesma supervisão da Assembleia da República. Em resumo, não é por a actividade de regulação ser exercida pelo Governo (e deixar de ser feita por uma autoridade reguladora) que a supervisão deixa de ser necessária, pois o ponto de partida é o de existirem falhas (na actuação burocrática do Estado ou na actuação do governo representativo) que fazem com que o resultado final das decisões não configure o interesse público.

No entender deste orador a popularidade que as autoridades reguladoras têm nas sociedades pode ter pelo menos dois tipos de explicações complementares. Por um lado instalou-se na socie-

dade alguma desconfiança, pois frequentemente o resultado do processo político ao nível do governo representativo era contrário aos interesses socialmente reconhecidos e defendidos. Por outro, a regulação era um processo eventualmente arbitrário onde algumas decisões careciam de fundamentação.

Consequentemente, a popularidade da regulação independente advém de criação de um sistema independente das flutuações políticas e desejavelmente independente da partidarização que estes processos sofrem. Contudo, criado um sistema que é independente de conotações políticas, ele não se torna necessariamente perfeito porque qualquer burocracia apresenta também defeitos de funcionamento, e tem uma dinâmica própria que não garante que esteja necessariamente de acordo com o interesse público. Para minimizar as distorções, afirmou, deve-se em primeiro lugar delimitar com rigor o campo de actuação dessa nova burocracia, ou definir um objectivo tão claro quanto possível e garantir a supervisão do Parlamento.

Uma regra de preços determinada pelo Governo exige, no entender de João Confraria, tanta supervisão da Assembleia da República como uma regra de preços determinada por um órgão regulador independente. Este cenário não é de um equilíbrio de poderes no sentido legal do termo, mas é de um equilíbrio de poderes perante a presença de situações de falhas do processo de decisão política. Neste caso, o orador afirmou que a melhor defesa da sociedade passa por garantir a transparência das coisas no local certo: o Parlamento. No entanto, a Assembleia da República deveria ter uma certa capacidade de acompanhar a actuação do órgão regulador, pois muitas vezes os órgãos reguladores só se deslocam ao Parlamento quando existem situações de grande expressão mediática, como por exemplo a renovação de uma licença de televisão. Para o orador, muitas vezes as questões mais importantes mas relacionadas com actividades menos mediáticas, podem ter um impacto material e tecnológico igualmente significativo.

João Cravinho afirmou que o problema da fiscalização pelo Parlamento é actual mas apresenta uma dificuldade: a legislação existente não dá ao Parlamento poderes para além dos poderes gerais da Assembleia da República. Por exemplo, a legislação já atribui aos reguladores o dever de enviar ao Parlamento os seus relatórios, e alguns dos reguladores são órgãos que estão estatutariamente à disposição da Assembleia para efeitos de colaboração num processo legislativo ou de outro tipo. No entanto, esta colaboração não está presente nos estatutos de todos os reguladores existentes, e a legislação é incompleta não atribuindo importância suficiente à incumbência dos reguladores para propor alterações legislativas.

João Cravinho apresentou um exemplo de uma proposta de alteração legislativa formulada pela Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), entidade que em Portugal exerceu uma acção muito importante na transparência dos mercados, e na alteração dos conceitos de governação das empresas cotadas em bolsa por via regulamentar ou legislativa. No entanto, muitas destas propostas submetidas ao governo foram recusadas ou ignoradas, sem nunca ter sido considerado o envio directo ao Parlamento. No seu entender deveria ficar consignado nas atribuições das autoridades reguladoras a possibilidade de estas submeterem propostas ao Governo com a obrigatoriedade de as enviar também à Assembleia da República, uma vez que esta é a sede do poder legislativo.

Para João Cravinho a realidade parlamentar apresenta três grandes problemas. Em primeiro lugar, as pressões políticas de agenda do lado da oposição dirigem-se para aquilo que é mediático e, do lado do Governo, tendem para aquilo que é eficiente (ainda que silencioso) sobre a promoção da agenda do Governo. Como o Parlamento está muito governamentalizado e existe actualmente uma maioria, este acaba por ceder implicitamente à linha do Governo evitando-se assuntos muito mediáticos.

Em segundo lugar, o Parlamento tem dificuldades reais de agendamento porque aparecem muitas questões em muitas frentes e as suas comissões não conseguem analisar tudo. Por último, a Assembleia está muito mal equipada para entrar numa discussão técnica profunda que, muitas vezes, é de grande importância, pois os parlamentares dependem fundamentalmente da opinião de pareceres, do *lobby* (e.g. pressão) das partes adversas e não possuem capacidade técnica própria para arbitrar ou para aprofundar por si próprios as questões, ficando dependentes das diversas partes em litígio. Para João Cravinho, este é o processo político geral, de *lobbying*, mas que no contexto das reguladoras é suficiente para retirar ao Parlamento uma densidade de interpretação própria.

João Confraria acrescentou que, por vezes, existe também o problema dos membros de autoridades reguladoras independentes desempenharem em simultâneo funções de assessoria ao Governo.

Por seu turno Jacint Jordana aproveitou a discussão para fornecer algumas informações adicionais. Em primeiro lugar não existe ainda uma teoria aceite que, de uma forma geral, explique a criação de milhares de agências reguladoras (2 ou 3 mil) nos últimos 15 anos, caracterizada por uma explosão impressionante de «criatividade institucional» em quase todos os países do mundo. Em sua opinião existem muitas explicações para este crescimento, tais como o argumento da credibilidade ou o das falhas do Estado. Para além disso, sabe-se que o modelo das agências independentes norte-americanas constituiu uma referência em todo o mundo. Estas agências são denominadas de «independentes» porque não são nem do Governo nem do Parlamento. Este último criou as agências para que, por um lado, o executivo não detivesse tanto poder e, por outro, para manter um controlo directo sobre elas utilizando para tal uma regulamentação muito detalhada do que podiam fazer e sobre as negociações que podiam ter com o executivo.

Contudo, apesar de algumas hipóteses justificativas da explosão de entidades reguladoras não existe uma comprovação do motivo para o seu aparecimento. Existe bastante informação sobre o que são essas agências, e constata-se que o seu grau de independência varia muito. Por exemplo, o grau de independência das agências reguladoras é muito reduzido nos países do Norte da Europa, porque têm uma tradição de agência reguladora distinta e não adoptaram o modelo norte-americano com tanta intensidade como alguns países do Sul da Europa ou da América Latina. Nestes casos não se trata só de um problema de independência política, mas também de amplitude de responsabilidades.

Jacint Jordana acrescentou também que o tema da profissionalização está muito presente em toda a discussão sobre a explosão na criação das agências reguladoras, pois elas não foram criadas com postos de trabalho para funcionários do Estado, mas sim para outro tipo de profissionais: os economistas. No seu entender, os economistas identificam-se e possuem conhecimentos mais especializados dos sectores e da regulação do que os tradicionais funcionários do Estado que são mais generalistas. Para além disso, o orador referiu que os economistas possuem conexões internacionais e ligações com as empresas do sector muito mais fortes.

Jacint Jordana revelou que estas características estão em geral presentes em todos os países, o que está a criar um novo tipo de Governo e a gerar muitas questões e novos dilemas como o controlo entre estes núcleos de profissionais com protecção ou com autonomia, e as instituições tradicionais do Estado. Em seu entender está-se perante um fenómeno novo que pode levar algumas décadas a compreender como é este novo modelo de Estado, e que o fenómeno é também impressionante pela abrangência e pela extensão que apresenta.

\*



Orlando Graça Lobo analisou o caso da entidade reguladora do sector energético português, começando por afirmar que, apesar da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) ser frequentemente acusada de possuir poderes discricionários, esta reguladora apresenta um quadro legal com competências bem determinadas, resultado de um processo de criação da reguladora que, com alguns conflitos naturais, acabou por trazer muita transparência ao sector. No entanto, o orador discordou também da tutela única governamental atribuída à ERSE, e afirmou que esta deveria ser estendida ao Parlamento através de comissões especializadas que avaliem os reguladores.

Orlando Graça Lobo admite ainda a possibilidade de retirar alguns dos poderes actuais, tais como o poder de regulamentar directamente o sector, mas referiu que concorda com o poder de estabelecer a tarifa, embora em Espanha, por exemplo, seja a Direcção-Geral de Energia que a define.

A propósito do mercado regional de electricidade no espaço ibérico (o Mibel), afirmou que apesar de este não necessitar imperativamente de uma só reguladora para poder funcionar, a coexistência de duas com competências diferentes necessita de um mínimo de harmonia. No seu entender, o modelo teórico português é melhor porque a tarifa feita em Portugal é mais transparente, aditiva e procura evitar os elementos cruzados, enquanto que em Espanha o processo encontra-se desvirtuado com as tarifas especiais para os produtores especiais com garantias industriais.

\*

Mário Beja Santos analisou os movimentos dos consumidores e afirmou que estes são geralmente compostos por pessoas de tendência liberal, da convergência de esquerda ou da área do Partido Popular Europeu, e que têm uma visão alargada do conjunto de questões ou bens passível de regulação.

Segundo este orador houve uma significativa expansão da lista dos serviços de interesse geral sujeita a regulação, que foi objecto de legislação em Portugal em 1996 e que incluía apenas os serviços públicos essenciais (e.g. energia, água, telefone fixo, etc.). Para além desta expansão, surgiram outras questões que têm vindo a ser consideradas em consonância com as tendências europeias. Em seu entender, a discussão em torno da directiva do mercado interno não tem só a ver com o país de origem, mas também com a quantidade de bens que se podem ou não regular sem a autoridade do Estado Nação.

Beja Santos afirmou que a Comissária Emma Bonino contribuiu para aprovar uma directiva relativamente aos serviços de interesse geral, utilizando conceitos como o da universalidade (legislação sobre o serviço universal), da qualidade, da transparência, da adaptabilidade e da independência dos órgãos de regulação. A Comissária pediu ao Parlamento ajuda na formulação de um conceito que se aplique a toda a Europa, mantendo a sua diversidade e as especificidades. Beja Santos referiu a existência de uma nova mentalidade que transparece na directiva de Emma Bonino, e que se resume à ideia de «deixem de falar em circuito fechado» (e o circuito fechado aqui inclui o Estado, as empresas e os sindicatos), uma vez que isso conduz a formas implícitas de atingir objectivos parciais que não interessam à generalidade dos cidadãos. No seu entender, deve-se envolver os investidores, os pequenos, médios e grandes operadores e envolver também os consumidores».

O orador lembrou seguidamente que em 1996 surgiu a lei dos serviços públicos essenciais, e afirmou que este acto legislativo foi muito importante para o consumidor a vários títulos, pois pôs fim aos cortes sem aviso prévio, aos financiamentos das empresas e às cauções dando intervenção ao regulador.

Beja Santos abordou ainda a hipotética necessidade de um diploma-quadro para a regulação em Portugal, apesar da existên-

cia da lei dos serviços públicos essenciais. Em seu entendimento, uma tal lei não seria necessária ou mesmo desejável pois correr-se-ia o risco de ser contrariada por um dispositivo europeu.

O orador afirmou que, em primeiro lugar, o Estado deve dar um sinal categórico de querer deixar de colocar restrições económicas ou de continuar a escolher os gestores políticos para os conselhos de administração das empresas. Na sua opinião é importante a discussão sobre o que é a independência, e perceber quem tutela o quê quando se discute as *nuances* entre o que é a arbitrariedade e a legitimidade ou a discricionariedade. Beja Santos, a exemplo dos oradores anteriores, inclina-se também para a dimensão parlamentar no controlo da regulação, embora reconheça que isso implica a existência de um pacto de regime, sobretudo entre os dois partidos maioritários, por forma a ser possível chegar a um acordo sobre a forma de impedir manipulação das entidades reguladoras e o seu uso para outros efeitos perversos.

Um outro aspecto ainda abordado pelo mesmo orador relaciona-se com a necessidade da promoção de um quadro de responsabilidade do prestador para com o consumidor, que em muitas entidades reguladoras não está definido, nomeadamente a explicitação das regras de concorrência, com uma regulação dinâmica.

Para Beja Santos é também necessário existir esta legislação para evitar colisões entre a Autoridade da Concorrência e outras entidades. Exemplificando, o orador mencionou que foi criada recentemente uma entidade reguladora na comunicação social portuguesa que deve trabalhar em cooperação com a Autoridade da Concorrência, uma vez que podem aparecer problemas de *cartelização* da imprensa nada benéficas para o consumidor, para a liberdade de expressão e também para a manutenção do pluralismo e da própria democracia.

Em resumo, a explicitação das regras de concorrência para combater as ineficiências é um princípio de grande alcance, que

já aparece em vária legislação nacional. Mas torna-se necessária, na sua óptica, a consagração de uma relação obrigada a produzir legislação boa e adaptada.

Beja Santos terminou concluindo que seria útil lançar um debate a nível nacional sobre o que deveria ser globalmente a regulação, como se devia proceder e processar e que benefícios resultariam de criar esta regra de jogo de funcionamento dos investidores, dos operadores de diferentes níveis e matizes e com os representantes dos decisores políticos, operadores e os fornecedores. Esta harmonização para protecção teria de ser de alto nível uma vez que não só é uma constante em vários países, como também se não se chegar a um conceito do que é um nível de protecção elevado, a tendência é para a discriminação negativa ou o impedimento do acesso a determinado tipo de bens.

## Lista de tabelas e de figuras

Tabela I — Panorama dos efeitos a longo prazo dos determinantes da produtividade do trabalho .....	32
Tabela II — Produção e absorção de novas tecnologias .....	34
Tabela III — Dívida pública e défices anuais em 2003 (mudanças comparadas com a tomada de posse de diferentes governos) .....	41
Figura 1 — Comparação da <i>performance</i> nas políticas fiscais .....	44
Tabela IV — Legislação 2003 de protecção ao emprego (e mudança desde o final da década de 1980) .....	45
Tabela V — Despesas do mercado de trabalho em 2002 .....	46
Figura 2 — Comparação da <i>performance</i> das políticas de emprego .....	48
Tabela VI — Despesa social e despesa social standardizada .....	50
Figura 3 — Comparação das <i>performances</i> na política social .....	53
Figura 4 — Comparação global da <i>performance</i> dos governos social-democratas .....	54
Tabela VII — Uma tipologia de classificação dos seis partidos social-democratas .....	56
Tabela VIII — Características formativas das políticas dos governos social-democratas .....	57
Tabela IX — Panorama das reformas na política social .....	62
Apêndice I — Panorama das reformas de política fiscal .....	64
Apêndice II — Panorama das reformas de política de impostos .....	66

Apêndice III — Panorama de reformas na política de emprego .....	68
Figura 5 — A difusão de agências reguladoras em 36 países e 7 sectores (percentagem de cobertura) .....	98