
9ª - Comunicação em revista científica, da APPAP, 2006,
“Avaliação das Políticas Públicas – O bom e o Mau deficit.”

e

10ª – tese de mestrado em Políticas regionais da União Europeia, cátedra Jean Monet da
Universidad Complutense de Madrid, 2008

Autor: Dr. Oliveira Dias

INTRODUÇÃO

1.1 O Problema

A intervenção dos governos nas economias nacionais tem merecido, da parte dos cientistas sociais, designadamente economistas, várias análises, quanto ao seu impacto e efeito, no mercado livre ou mercado aberto ou ainda economia de mercado, para significar uma economia onde os agentes económicos livremente interagem entre si.

A uma maior intervenção estatal corresponderá uma menor eficiência económica ou a uma menor intervenção estatal corresponderá uma maior eficiência económica? esta é a questão, ainda em estudo.

Pretende-se, com este capítulo, demonstrar, a titulo contributivo e no plano conceptual, de que forma os governos podem intervir decisivamente nas economias e quais as consequências dessa intervenção, designadamente ao nível das políticas salariais, e por via disso a influencia no Capital Humano.

Este estudo abarca fundamentalmente a legislatura de 1995-1999, na medida em que foi produzido um relatório desse período e a partir daí retirar contributos para o ora exposto.

Temos assim a possibilidade de entender determinados mecanismos económicos e financeiros e de que modo eles afectam, ou não, o défice actual, a Economia, enfim o peso do Estado, enquanto factor condicionador da Macro-Economia.

2 - A Intervenção do Estado na Economia

O papel do Estado, enquanto interventor, na Economia é, segundo Saqueasse, de capital importância. Adam Smith preconizava o ideal da economia de mercado por recurso a um mecanismo natural, segundo ele, a Mão invisível¹, que se encarregaria de prover os equilíbrios necessários para se atingir o ideal de sistema económico.

Porém a realidade nunca lhe deu razão. Por vários motivos, mas Samuelson² aponta alguns:

- a) a existência de monopólios;
- b) Poluição;
- c) a repartição de rendimentos profundamente injusta;
- d) desemprego;
- e) inflação, etc.

Assim Samuelson introduz um novo teorema – o da **Mão Visível**³. E identifica-a com a intervenção, por vezes coerciva, que o Estado realiza através dos seus poderes públicos⁴.

Este tipo de intervenção visa fundamentalmente acorrer a desequilíbrios e ou disfuncionalidades identificadas no mercado, e às quais o Estado acorre, no intuito de introduzir equilíbrios socialmente aceitáveis.

É neste sentido que Samuelson diz serem as receitas oriundas dos impostos⁵ cobrados pelo Estado uma forma de redistribuição, através de subsídios á pobreza ou ao desemprego.

Para Samuelson, e relativamente à economia, o governo tem três funções, para corrigir as falhas de e do mercado⁶ a saber:

1 - A eficiência,

1 Na sua obra a “*Riqueza das Nações*”

2 incluir bibliografia página 48

3 ...dos governos.

4 É o ***Ius Impérie*** dos Estados

5 O imposto é uma dada quantia pecuniária devida por um contribuinte cuja imposição é unilateral

6 Obra citada de Samuelson página 48 “*in fine*”

2 - A Equidade

3 - E o **Crescimento** macroeconómico.

De todos este último será porventura um dos mais importantes pois *Samuelson* diz-nos que graças aos ensinamentos de **John Mainard Keynes** sabe-se hoje como ultrapassar as adversidades do mercado relativamente aos piores excessos dos ciclos económicos.

É possível, segundo Samuelson, utilizando as políticas fiscais e monetárias controlar os níveis do produto, do **emprego** e da inflação⁷.

Para Samuelson “ O papel do governo numa economia moderna é assegurar a eficiência, corrigir uma injusta repartição do rendimento e promover o crescimento económico e a estabilidade”⁸.

Num recente estudo publicado numa revista científica (do ISPA) sobre as diferenças entre os dois maiores partidos Portugueses com acento parlamentar – o PS e o PSD – o investigador Ricardo Maximiano, Psicólogo, concluía que a principal distinção entre ambos os partidos era o nível de intervenção económica.

Dito de outra forma, e seguindo a apologia de *Samuelson*, a Mão Visível propugnada pelo PSD e pelo PS diferiam pelo nível de intervenção, na macroeconomia, de ambas as formações partidárias, com um pendor mais socializante parte o PS em detrimento do PSD maior defensor de uma menor Mão Visível, logo mais próximo da regulação dos mercados pela Mão invisível defendida por Adam Smith.

Ora esta apologia clarifica a asserção de *Samuelson* quando defende “**O modo predominante de organização económica nas modernas economias industriais avançadas é a economia mista, na qual o mercado determina a maioria dos preços e das quantidades individuais enquanto o governo conduz globalmente a economia com políticas fiscais, de despesa (esta com manifesto interesse para o presente trabalho) e regulação monetária**”⁹.

7 Pagina 53 da obra e autor citados

8 Página 54 idem

9 Idem

Relativamente à política monetária haverá que fazer uma pequena precisão – actualmente os governos como os integrantes da União Europeia, e nestes, aqueles aderentes à moeda única, não podem em bom rigor utilizar as políticas monetárias como ferramentas de intervenção económica. As decisões, nesta matéria, já não passam por decisões unilaterais dos governos, mas sim decisões colectivas tomadas quer pelos governos quer pelos respectivos bancos centrais.

Quanto à apologia da existência de sistemas económicos mistos, onde uma coexistência entre a mão invisível da economia de mercado caminha a par da mão visível dos governos é cada vez mais uma realidade. Os governos não hesitam em tomar iniciativas para repor desequilíbrios de mercado, sem contudo afectar de modo drástico o princípio dessa economia de mercado livre.

Ora se assim é, como realizam os governos essas intervenções?

Samuelson apresenta-nos a Teoria da Escolha Pública, para explicar de que forma se faz sentir a mão visível dos governos.

Nesta teoria *Samuelson* explora a seguinte questão : As escolhas Publicas são eficientes ? Ele conclui que as acções colectivas – identificadas com as escolhas publicas – podem produzir **melhorias de Pareto**, explicando serem estas aquelas que levam a uma melhoria da satisfação de todos¹⁰, e dá-nos como exemplo disso o apoio de um governo à vacina da poliomielite (não resisto a considerar algo irónico o exemplo avançado por *Samuelson* pois no caso particular da Poliomielite a quase erradicação desta doença ficou a dever-se à acção de uma organização não governamental - o movimento **Rotário**).

Sousa Franco¹¹ chama-lhe Finanças Activas explicando que o Estado ao passar de mero observador a protagonista assumindo uma pratica interveniente para assumir um papel diverso na economia, restringindo a actividade privada e assumindo fins autónomos.

Quanto às melhorias de **Pareto** o raciocínio inverso também será válido isto é, se um governo fizer a apologia negativa de uma situação de âmbito nacional será então expectável uma generalizada sensação de desorientação e até de pânico, introduzindo no sistema

10 Pagina 356 da obra e autor citado

11 incluir biblio página 64

económico receios de tal monta que afectarão indicadores como o desemprego e a desaceleração da economia nacional, que, no limite, poderão conduzir a situações de recessão económica.

Com a tomada de posse do actual governo todos se lembrarão do discurso da “*tanga*” em que se encontraria o País, simultaneamente com o anúncio de aumentos de impostos. Ora reagindo o mercado a factores de cariz psicológicos, e até irracionais, os efeitos imediatos não se fizeram tardar e o indicador do desemprego disparou para níveis dos quais à muito não havia memória. Foi, diria eu, o efeito da Retrocesso de Pareto¹².

3 - Como intervém, então o Estado na Economia ?

Desde logo através do Orçamento de Estado. A Noção que dele acolhemos é-nos dada por Sousa Franco¹³, é segundo ele semelhante à da noção de um orçamento de um privado “ *previsão da receita e despesa de um determinado sujeito durante um dado período económico dado*”, porém, e ainda segundo Sousa Franco, a caracterização do Orçamento de Estado inclui a componente de autorização política, pois que se trata do consentimento do povo ao gasto publico e dos sacrifícios necessários para o financiar¹⁴.

Compreende-se que assim seja, na realidade, e ao contrário dos orçamentos privados (não públicos) primeiramente são definidas as despesas a realizar pelo Estado, para assim se encontrarem as receitas de que carecerá¹⁵.

Assim fixamos, de acordo com Sousa Franco, ser “*o Orçamento de Estado a autorização política para cobrar receitas e efectuar despesas durante um certo período, em regra anual, a qual condiciona toda a actividade de administração do ano financeiro*”

4 - Qual o conteúdo do Orçamento e das Contas ?

São as despesas públicas e as receitas públicas. Para o presente trabalho importam-nos as primeiras.

12 N.A. aqui no sentido de outra face da moeda das “*melhorias de Pareto*”

13 incluir biblio página 295

14 Idem página 296

15 As receitas são fundamentalmente obtidas através dos impostos, em Portugal.

As despesas publicas “Consistem no gasto de dinheiro ou no dispêndio de bens por parte de entes públicos para criarem ou adquirirem bens ou prestação de serviços susceptíveis de satisfazer necessidades publicas. A análise do conteúdo destas é feito de modo abrangente pois nele se engloba despesas de carácter militar, bem assim como as necessárias para pagar funcionários públicos.

E esta última é o motivo deste trabalho, designadamente quanto ao aumento de despesa publica por via da admissão de uma grande massa de colaboradores.

Concretiza-se, pois, desta forma a intervenção da mão activa do Estado na Economia de Mercado, por via do Orçamento de Estado, designadamente através da realização de despesas públicas com determinado fim.

5 - Qual a relação do desemprego com a Mão visível dos Governos ‘?

É natural que face a um desemprego cíclico os governos deem a mão a instrumentos como as Políticas Discricionárias¹⁶, consistindo estas em actuações específicas – decisões políticas – tendentes a combater o que há de mau nas situações conjunturais.

O pensamento Keynesiano teorizou dois tipos de actuação possíveis:

- Simples redução de impostos
- Realização conjunta da política de despesas com recurso a meios de financiamento, podendo envolver o défice.

O défice traz-nos à memória celeuma bem recente relativamente aos seus efeitos perniciosos, até porque a actual recessão é imputada a uma herança anterior, altura em que teria sido gerada.

Miguel Cadilhe, em artigo publicado no “Nova Cidadania”¹⁷, diz-nos que o défice é aceitável nos casos de

- 1 - investimento público reprodutivo;

16 Incluir biblio volume II
17 Ano V nº 20 Abril/Junho 2004, página 12

2 - grandes reformas estruturais

3 - conjuntura de recessão.

Para além de considerar despropiciente a regra dos 3%, para o défice, sem se perceber qual a estrutura da despesa publica concorrente para esse défice.

6 -O Relatório & Contas da VII Legislatura 1995-99 – Melhor Administração, Mais Cidadania

6.1 Qual o Universo da Administração Publica em Portugal?

O Relatório em titulo é um balanço das grandes opções estratégicas de 4 anos de governação, centrada no cidadão. Um conjunto de medidas realizadas e implementadas são ali pormenorizadamente escalpelizadas. Ali é fornecido o retracto da administração pública encontrada em 1999 e da administração pública existente em 1999, 4 anos depois.

O Estado é uma pessoa de bem, ouve-se dizer, e bem, por aí, por isso, e porque subscrevo-me esse pressuposto, foi com muita satisfação que acompanhei o processo de regularização de uma situação completamente ilegal, apadrinhada pelo Estado, e concretizada nos milhares de cidadãos a recibos verdes, por via das tarefas desempenhadas, regular e sistematicamente no sector publico.

O relatório em análise caracterizou-as como situações ilegalmente constituídas, à época. Também aqui se tratou de uma herança de governos anteriores¹⁸, sendo que se tratavam, esses governos, de governos com confortáveis maiorias parlamentares, logo com todas as condições de reformas estruturantes, como a regularização de situações ilegais. Assim não foi, pelo contrário potenciou-as.

A situação era duplamente inoportável, por um lado a criação e manutenção de situações de ilegalidade constituídas pelo e com o Estado era inaceitável, por outro lado nunca até então se tinha realizado qualquer recenseamento da massa de trabalhadores a prestar serviço no Estado.

Obviamente isto inviabilizava qualquer política de emprego pública, por desconhecimento do universo consumidor de apreciável fatia do orçamento do Estado.

18 a 1995

Assim em 1996 é realizado o primeiro grande recenseamento de recursos humanos da administração pública.

Ao se tomar conhecimento desse universo foram dados passos, em sede de concertação social, no sentido de estabelecer acordos salariais de médio e longo prazo com as respectivas e incontornáveis associações sindicais.

O processo de integração daqueles recursos humanos implicou algumas alterações legislativas no sentido de aliviar a carga burocrática com os concursos públicos indispensáveis, destacando-se a dispensa de publicação das listagens em Diário da República, entre outras.

No total, e naquela legislatura, concretamente em 1999, foram nada mais nada menos do que **38.057** situações, regularizadas, repartindo-se do seguinte modo:

- a) 31.936 na administração central (83,9%)
- b) 5.921 na administração local (15,6%)
- c) 200 na administração regional autónoma (0,5)¹⁹

Segundo o relatório estes dados segmentavam-se ainda como se segue:

Administração Central

- 1) Ministério da Saúde 41,5%
- 2) Ministério da Educação 30%
- 3) Ministério da Agricultura 6,6%
- 4) Restantes ministérios 0,5% e 3,2%

Administração Local

- 5) Câmaras Municipais 76,7%

¹⁹ O autor deste trabalho numa visita de estudo realizada ao governo da Região Autónoma da Madeira conclui ter havido pouca vontade por parte da administração insular em colaborar com este recenseamento da administração pública por considerarem os políticos locais uma ingerência da República no governo da Região Autónoma. Assim estes números provavelmente estarão aquém da realidade da época.

6) Juntas de Freguesia 17,8%

Para além deste esforço de integração de colaboradores em situação ilegal, no período compreendido entre 1996 e 1998 foram recolocados os trabalhadores do quadro de excedentes²⁰ do Estado da seguinte forma:

- 1996 : **3.418** funcionários
- 1997 : **674** funcionários
- 1998 : **521** funcionários

Ainda no período em causa houve necessidade de acolher, na administração central, os funcionários do ex-território Português de Macau num total global de **1.626** funcionários.

Todo este esforço de enquadramento foi significativo tendo por consequência directa o aumento dos recursos humanos na administração pública na ordem dos vários milhares de cidadãos.

Todo este cenário levaria a supor que os reflexos em matéria de política fiscal se fizessem sentir a par de um estancar das actualizações salariais, para o universo da administração pública.

Assim não aconteceu. Os impostos não sofreram qualquer aumento e as actualizações salariais realizaram-se com a cadência da figura 2 (página seguinte) reprodução do quadro da página 130 do relatório em apreço.

Note-se a particularidade das actualizações, em 1999, terem sido em media de **3%**.

7 - Por uma Reforma da Administração Publica

O movimento que se estendeu, também ao sector público, no âmbito da qualidade de e nos serviços, conduzindo a ganhos de eficiência da própria máquina ou aparelho da administração central, e consequentemente a ganhos de eficácia por um melhor atendimento

20 O QEI – Quadro de Excedentes da administração pública era uma estrutura que absorvia os funcionários públicos cujos serviços haviam sido extintos, e que para ali transitavam até ser providenciada nova colocação. É sabido que na função pública não há despedimentos, logo não havia lugar a inscrição nos centros de emprego, como acontece com o sector privado.

ao cidadão, visto como razão de ser dos serviços públicos foi concretizado em várias iniciativas de índole governamental e até em fóruns internacionais, como foi o caso da estrutura comum de avaliação das administrações públicas, também conhecido como **CAF**, por um lado e por outro, ao nível do controlo interno, introduzido pelo Decreto-Lei nº 131/96, de 13 de Agosto, que nos vem falar de uma nova realidade – as Auditorias Internas de Recursos Humanos, na Administração Pública.

Estas auditorias surgiram, então, como um complemento á actividade inspectiva de cada ministério, mas com um forte pendor pedagógico. Isto é, pretendiam identificar e diagnosticar oportunidades de melhoria, para o accionamento de medidas correctivas, envolvendo-se, nesse processo, os recursos humanos respectivos.

Esta ideia de envolver os “*clientes*” internos na senda da melhoria contínua de processos e metodologias, era fundamental para a prossecução dos objectivos estratégicos, então definidos, em sede de planeamento estratégico para a administração pública.

Foi pois a publicação do Decreto-Lei nº 166-A/99, de 13 de Maio, que instituía o Sistema da Qualidade em Serviços Públicos (SQSP)²¹, o corolário natural do esforço de modernização administrativa cujo fim último era o aumento da eficiência do aparelho estatal ao serviço do cidadão.

Na mesma altura foram instituídos os Protocolos de Modernização Administrativa²², que basicamente se caracterizavam por ser fundos especiais colocados, pelo governo, á disposição da administração desconcentrada e descentralizada do Estado para a concepção e implementação de inovações nos respectivos serviços.

8 – CONCLUSÃO

As políticas governamentais são claramente a Mão Visível de que nos fala Samuelson, que com as suas Finanças Activas defendidas por Sousa Franco, intervêm decisivamente na

21 Este surgiu como um sub-sistema do Sistema Nacional da Qualidade tutelado pelo Ministério da Economia e supervisionado pelo Instituto Português da Qualidade. Infelizmente este diploma carecia de várias medidas regulamentares, que nunca conheceram á luz do dia. E actualmente caiu quase no esquecimento.

22 Para o poder Local a entidade que geria estes programas, e ainda gere, e a Direcção Geral das Autarquias Locais, para a administração central era o membro do governo competente em matéria de Modernização Administrativa.

economia de mercado livre, onde a Mão Invisível de Adam Smith gera disfuncionalidades e desequilíbrios conducentes à inflação, ao desemprego, etc.

Dentro daquelas políticas governamentais avultam vários instrumentos de acção ou de intervenção de que se socorrem os governos, designadamente das chamadas políticas discricionárias, e nestas reportar-nos aos **investimentos reprodutivos**²³.

São estes investimentos reprodutivos que geram aquilo que *Samuelson* caracterizou como **melhorias de Pareto**. Nesta perspectiva as melhorias de Pareto assumem-se como verdadeiras medidas de administração avançada de recursos humanos, pois estes são os principais beneficiários dos efeitos daquelas medidas.

Ainda que estes investimentos sejam “*contribuintes*” líquidos para o famosíssimo Défice, como na realidade aconteceu no caso Português.

A este Défice chama-lhe Miguel Cadilhe, como vimos acima, o défice bom ou défice aceitável.

A grande conclusão a retirar de uma das causas do actual défice (embora não a única) tem a ver com a política salarial seguida pelos governos anteriores, e designadamente com a actualização em 3% da massa salarial, como vimos, conjugada com a manutenção das taxas de impostos existentes, cumulativamente com a regularização de milhares de cidadãos que vinham prestando serviço ao Estado, mas num estado de completa precariedade. Ora se isto não gera impulsos motivacionais de que são corolários naturais e lógicos os aumentos de produtividade, então o que como tal poderá ser considerado ?

O funcionalismo público aumentou, por via dessa regularização, diminuindo porventura a despesa pública. Na verdade ao ingressar no Estado aqueles milhares de trabalhadores tiveram de o fazer nas respectivas categorias de ingresso, e sabe-se que na generalidade dos casos, as remunerações dessas categorias de ingresso no funcionalismo público eram inferiores ao que auferiam esses trabalhadores através de recibo verde, visto que essas verbas são fixadas um pouco discricionariamente.

23 De uma forma geral todos os autores seguidos neste trabalho se lhe referem em moldes unânimes.

É de admitir que por via dessa regularização em massa, subiram as contribuições para os regimes de protecção social (Segurança social ou ADSE), pois a recibo verde a fuga a essas contribuições, de resto obrigatórias, são generalizadas.

Mas ainda que assim não fosse, e faltarão um estudo sério para apurar esses indicadores, não restam muitas dúvidas do elevado índice motivacional daqueles milhares de cidadãos por via da relativa estabilidade (para o resto da vida) dos seus vínculos laborais. A segurança associada ao funcionalismo público ainda é muito grande em Portugal. Qualquer investimento nessa área poderá sem dificuldade ser visto como um investimento reprodutivo por via dos ganhos de eficiência da máquina estatal.

Se somarmos a isto o não agravamento da carga fiscal, e as actualizações salariais de 3 %, significando um real aumento dos rendimentos dos agregados familiares, encontramos então o caminho preparado para introduzir novas metodologias e processos na Administração Pública por via dos esquemas de sub-sistemas de qualidade entretanto criados.

O quadro que se nos apresenta é efectivamente aquilo que Samuelson nos caracterizou como sendo as *Melhorias de Pareto*.

A negação de tudo isto é a política orçamental, a política fiscal, e a política social serem construídas e anunciadas baseadas no pressuposto de um “*País de Tanga*”, forte incremento da carga fiscal, e a precarização do emprego público ligadas à administração indirecta do Estado. Aqui já nos encontramos no campo do **Retrocesso de Pareto**, da **negação dos Investimentos reprodutivos**, e do **Mau Défice**, tudo através de umas **Finanças Activas**, mas pela **negativa**.

Bibliografia do Capítulo II

- **SAMUELSON**, A. Paul, William D. Nordhaus, Economia, 14 edição, McGraw-Hill, Lisboa, 1993
 - **FRANCO**, António L. de Sousa, Finanças Publicas e Direito Financeiro, volume I, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 1996
 - **FRANCO**, António L. de Sousa, Finanças Publicas e Direito Financeiro, volume II, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 1995
-

- **CADILHE**, Miguel in Nova Cidadania, ano V, nº 20, Abril/Junho de 2004, A Recessão e Défices Públicos

FIM
