



**Missão possível**  
Nuno Garoupa

# As reformas muito pouco estruturais

Desde que me lembro, fala-se em Portugal das tais reformas estruturais e globais, aquelas reformas inadiáveis sempre adiadas, aquelas reformas tão discutidas, estudadas, projectadas e mesmo anunciadas mas nunca realizadas, de forma que tudo fica sempre essencialmente na mesma. Elas chamaram-se as reformas da década nos tempos dos governos liderados por Cavaco Silva, depois eram o cerne da terceira via portuguesa "a la Guterres", uma versão lusitana e piedosamente católica das ideias divulgadas por Anthony Giddens, o ideólogo de Blair. Com a maioria PSD-CDS veio o reformismo, que não passou mesmo de uma miragem que até agora não se traduziu em obra ambiciosa. As reformas prioritárias em 1990 continuam por fazer em 2004, e o pouco que mudou foi muito mais consequência dos compromissos europeus do que da vontade expressa dos governos. Talvez a administração do Estado, onde incluo a Administração Pública, a Justiça, a Educação e a Saúde, seja a área mais chocante, porque qualquer cidadão pode facilmente observar o desperdício de recursos, a má qualidade dos serviços prestados e a incapacidade de cumprir quaisquer objectivos de justiça social que supostamente justificam a ineficácia e a ineficiência dessa mesma Administração do Estado.

Nos próximos anos continuaremos a ouvir falar das reformas estruturais que temos de fazer (mas não se fazem) para que a convergência real seja uma realidade (que tarda em chegar). Na minha opinião, existem três mitos que a nossa elite política alimenta para

justificar a sua própria incapacidade, e em muitos casos impotência, para prosseguir com essas reformas.

O primeiro mito, muitíssimo explorado por exemplo durante as comemorações dos 30 anos de 25 de Abril, é o de que já se fez muito (dizia-se que tanto só mesmo em Portugal). Qualquer comparação com a Espanha ou a Irlanda acaba imediatamente com esse mito, a sua existência só é mesmo possível porque continuamos a ter uma elite pouco cosmopolita e muito provinciana, hoje como no Estado Novo. Vejam-se as reformas constitucionais e administrativas no Reino Unido ou as reformas judicial e judiciária no Japão nos últimos anos para perceber o que significa realmente fazer reformas estruturais.

Evidentemente que fez-se alguma coisa, mas quase tudo por imposição de agentes externos ao próprio Estado e nas áreas onde precisamente o Estado enfrentava forte concorrência do sector privado, nacional ou estrangeiro, o que em larga medida exclui a Administração do Estado, sector monopolizado por excelência. Mesmo do ponto de vista histórico, o alcance e a profundidade das reformas na Administração do Estado dos últimos 30 anos são uma pálida sombra das reformas do final do século XIX ou dos anos 30 em pleno Estado Novo. É preciso não esquecer que o "Estado-regulador", com maior ou menor pendor social, ainda hoje é apenas um modelo teórico longe de estar implementado em Portugal, bem ao contrário de outras economias da União Europeia.

O segundo mito também bastante popularizado é o de que as reformas

estruturais se podem e devem fazer numa conjuntura de expansão com um custo social bastante reduzido, oportunidade que foi perdida pelos governos do PS. É verdade que os governos do PS ensaiaram tímidos passos em algumas áreas da Administração do Estado. Mas também não deixa de ser verdade que o alto custo social suportado durante o governo PSD-CDS agora terminado não pagou nenhuma reforma substancial e profunda na Administração do Estado.

Obviamente que, numa conjuntura de expansão económica e com uma restrição orçamental menos apertada, existem formas de suavizar os custos sociais das reformas. Mas as experiências em Espanha, no Reino Unido ou nos países escandinavos, no Japão ou na América Latina, demonstram que toda e qualquer reforma profunda da Administração do Estado tem custos sociais elevados. Ou seja, a ideia de que se podem fazer reformas profundas sem perturbações sociais é pura demagogia. Para além disso, cada vez mais existe a percepção (correcta, diga-se em abono da verdade) por parte do eleitorado de que os custos dessas reformas são suportados pela actual geração que vota, e os benefícios são essencialmente usufruídos pela próxima geração que ainda não vota, com a natural consequência, que agora se observa de forma clara na Europa e não só, de ciclos eleitorais curtos e alternância rápida de maiorias (com a notável excepção do Reino Unido, onde a 18 anos de poder conservador se sucedem para já sete, mas previsivelmente pelo menos 12 anos de poder trabalhista, por que será?).

*Toda e qualquer reforma profunda da Administração do Estado tem custos sociais elevados. Ou seja, a ideia de que se podem fazer reformas profundas sem perturbações sociais é pura demagogia*

Finalmente, um terceiro mito que circula é o de que as reformas inadiáveis e necessárias ao desenvolvimento sustentado de Portugal mais tarde ou mais cedo vão ter de ser feitas. Pura ilusão. Existem razões bastante fortes para pensar que assim não é. Os ciclos políticos e eleitorais de curto prazo apontam na direcção oposta, o Estado continuará a monopolizar (por razões mais que justificadas) muitos dos serviços

da Administração do Estado, pelo que não terá concorrência dos privados ou de outros Estados de forma a disciplinar o pendor perdulário, os beneficiários das reformas não estão organizados e muitos deles nem sabem que o são por contraposição aos prejudicados pelas reformas que estão bem organizados e activos como verdadeiros grupos de pressão. Por outro lado, aqueles que esperavam que a Europa servisse de disciplinador ou força motora dessas mesmas reformas, já perceberam que a Europa tem mais que fazer.

Evidentemente que não pode haver convergência real sem as reformas estruturais (por mais que se fale em retoma e crescimento sustentado). Mas a convergência real não tem de acontecer, não é um destino promissor ao qual sem esforço, sem sacrifício e sem trabalho podemos ambicionar (como aconteceu com a convergência nominal). Não é um direito que temos apenas porque somos membros da União Europeia, como muitas vezes se faz crer. Portugal pode ficar como está muitos e longos anos, pobre e na cauda da Europa. Infelizmente, temo mesmo que durante muitos anos não vamos ter convergência real em Portugal, duvido mesmo que voltemos a ter um crescimento dois ou três pontos acima da média da União de forma sustentada e continuada nos próximos dez anos. Tudo está hoje, como sempre esteve, nas mãos da nossa elite política, que até agora não soube ou não quis fazer as tais reformas que têm que ser feitas.

*Membro de missão possível, grupo cívico de informação e opinião. nuno@fe.unl.pt*

**Missão possível**

Nuno Garoupa\*



Uma das consequências mais interessantes do recente debate sobre a bondade da manutenção dos centros de decisão em Portugal foi o esclarecimento de uma confusão mantida durante muitos anos por muitos políticos, ideólogos e empresários por razões de tática e oportunismo. Refiro-me à utilização dos termos privatização e liberalização como se da mesma coisa se tratasse. Foi assim na revisão constitucional de 1989 e no posterior processo de privatizações do início dos anos 90, foi assim quando o PS aderiu à terceira via e passamos ao segundo processo de privatizações nos meados dos anos 90, foi assim quando a actual maioria governamental chegou ao poder em 2002 e precisámos de vender património para pagar as despesas correntes do Estado.

Com mais ou menos sensibilidade social, as nossas elites política e económica (com a excepção da esquerda radical) falam dos benefícios de privatizar determinados (alguns, muitos ou todos, conforme a orientação política) serviços do Estado ou empresas de capital público pelas mais diversas razões. Os palavrões que se utilizam para justificar as privatizações são eficácia, eficiência, competitividade, modernização, globalização, controle racional da despesa do Estado, dimi-

## Quando privatizar não é liberalizar

*Deixámos de ter monopólios públicos para passar a ter monopólios ou oligopólios privados. Mas não existe nenhuma base sólida, quer teórica quer empírica, para apoiar a ideia de que um monopólio privado é melhor que um monopólio público, bem pelo contrário*

nuição da carga fiscal ou mesmo recuperação do atraso económico e social estrutural, e nos últimos dias fala-se mesmo do relançamento da economia. Todos estes argumentos são solidamente apoiados na teoria económica (depois de ouvidos os gurus científicos nacionais) e na experiência bem sucedida das outras economias. Com as privatizações teríamos mais crescimento económico, mais qualidade dos produtos e serviços, preços mais competitivos, mais bem-estar para os consumidores, enfim, toda uma panóplia de vantagens. O custo a suportar por esse processo de privatização, incluindo a reforma antecipada de muitos trabalhadores, seria uma coisa muito desafortunada, mas aceitável frente aos inúmeros benefícios antecipados.

Mas eis que — chegados ao ponto em que essa privatização foi acompanhada de uma perda de influência da nossa secular elite económica frente a uma “invasão” das empresas “espanholas” (repare-se que “empresa espanhola” é um conceito difuso, que na verdade significa essencialmente empresas com gestores de topo espanhóis, mesmo que o capital, os quadros intermédios, os trabalhadores ou os serviços não sejam efectivamente espanhóis e nada tenham a ver com Espanha) — descobrimos que a privatização afinal só é adequada se

fortalecer os grupos económicos nacionais de forma a evitar a entrada de concorrentes estrangeiros, ou seja, a privatização só é boa se não houver excessiva liberalização dos mercados, mesmo que com isso algumas das enormes vantagens anunciadas e tantas vezes repetidas no passado se tenham agora que sacrificar. Por outras palavras, a nossa elite finalmente esclareceu a confusão: privatização sim, mas com condicionamento industrial q.b..

A consequência mais prática da privatização sem liberalização é que deixámos de ter monopólios públicos para passar a ter monopólios ou oligopólios privados. Mas não existe nenhuma base sólida, quer teórica quer empírica, para apoiar a ideia de que um monopólio privado é melhor que um monopólio público, bem pelo contrário. E pouco a pouco descobrimos que o tal aumento da qualidade dos produtos e serviços privatizados ficou muito aquém das expectativas: a competitividade dos preços na energia, nas telecomunicações ou nos serviços bancários é uma anedota quando comparada com os preços praticados no nosso vizinho aqui do lado (quem nem sequer é o melhor exemplo nessa matéria); o aumento generalizado do bem-estar do consumidor do qual ninguém duvidava em 1998 ou 99 é hoje no mínimo discutível;

e as tais melhorias de eficiência e eficácia na gestão das empresas privatizadas não são sentidas nem pelos consumidores nem pelos accionistas minoritários.

Quando a privatização das empresas e serviços públicos implicava mandar para o desemprego (não muitos) ou para a reforma antecipada (bastantes) trabalhadores e quadros intermédios, a nossa elite política e económica defendia que era o preço a pagar pela modernização e desenvolvimento de Portugal. Quando a liberalização dos mercados significa mandar para a reforma antecipada muitos membros da nossa elite económica (e desconfio que política), falamos de perda de centros de decisão nacional. Mas, para grande tristeza minha, nem sequer foi a nossa elite política e económica a primeira a perceber os imensos benefícios de privatizar sem liberalizar e a descobrir as inúmeras vantagens de manter oligopólios privados para cumprir grandes desígnios nacionais. Para isso basta ler a imprensa espanhola todas as manhãs... lá como cá.

*\*Professor na Universidade Nova de Lisboa, doutorado em Economia pela Universidade de York, especialista em Análise Económica do Direito e membro de “missão possível”, grupo cívico de informação e opinião*

**Missão Possível**

Nuno Garoupa\*



# Demagogia e salários dos políticos

*Três argumentos para apoiar a ideia de que o aumento dos salários dos políticos para obter mais qualidade na decisão política é pura demagogia*

Ultimamente começa a ganhar força a ideia de que um aumento dos salários dos políticos seria um passo importante para atrair mais capital humano e mais qualidade para o mundo da política, garantindo dessa forma melhores decisores. A esta teoria normalmente soma-se o comentário de que é difícil colocar em prática este estímulo à qualidade porque — de forma demagógica e por pura inveja — muitos na sociedade portuguesa não aceitariam esse aumento. Neste artigo ofereço três argumentos para apoiar a ideia de que o aumento dos salários dos políticos para obter mais qualidade na decisão política é, em si mesmo e pela forma com que sistematicamente é apresentado, pura demagogia.

A primeira premissa desta teoria é que os salários dos políticos são relativamente baixos. Para além de várias comparações internacionais desmentirem esta observação (basta olhar para Espanha ou Itália), confunde-se de forma negligente o salário mensal ou anual dos políticos com o salário do ciclo de vida, que é a medida relevante. Evidentemente que muitos políticos estão dispostos a exercer funções governamentais ou parlamentares por um salário relativamente mais baixo porque esperam ganhos futuros com cargos de gestor público (veja-se as sucessivas polémicas com a Caixa Geral de Depósitos ou a TAP) ou con-

sultor nos grupos económicos pagos de forma principesca (mesmo nos Estados Unidos debate-se se o actual sistema de remuneração de altos cargos directivos é saudável). Ainda não ouvi nenhuma história de um político que tenha terminado a sua vida laboral na miséria pelos anos dedicados ao serviço público, mas temos muitíssimos casos de nomes que passaram pelo Governo ou pelo Parlamento que estão hoje patrimonialmente muito bem sucedidos (o que não é criticável, mas apenas confirma que um salário nominalmente baixo de ministro po-

de ser largamente compensado pelos ganhos obtidos após a saída do Governo).

A segunda premissa desta teoria é que salários mais altos atraem qualidade e capital humano. Isto é verdade num mercado competitivo, que não é o caso português. Os partidos políticos formam um oligopólio fechado que controla de forma efectiva a entrada de capital humano. Acrescente-se que é um sistema de raízes culturais e históricas, já que a elite política portuguesa sempre foi bastante provinciana, pouco cosmopolita, onde se privilegiam fidelidades pessoais ou laços familiares sobre competência e mérito. Sem um mercado político realmente competitivo, um aumento de salários é uma pura transferência de rendas do erário público para o património da elite política.

A terceira observação refere-se ao caso português não ser muito diferente dos restantes países da União Europeia ou dos Estados Unidos. Em todos eles, o salário nominal dos políticos é inferior ao salário de um CEO de uma grande empresa e, em alguns deles, é mesmo inferior ao de professor catedrático numa universidade de topo (o que não é o caso em Portugal). Para além disso, ouvimos em todos os países sucessivas queixas sobre a qualidade dos políticos e a mediocridade reinante nos partidos políticos. Diria mesmo que em Portugal tivemos go-

vernos de invejável qualidade em termos de capital humano e experiência política (falo por exemplo do 1º Governo Guterres em 1995, a que Marcelo Rebelo de Sousa chamou numa das suas crónicas o 'Governo dos sábios').

E, contudo, a qualidade das decisões políticas é indiscutivelmente inferior em Portugal (continuamos sem avaliação legislativa, sem análise de risco, sem planeamento legislativo ou financeiro plurianual, e privilegiamos soluções de remendo ou recurso em detrimento de reformas estruturais). Na minha perspectiva, o problema não está na má qualidade dos políticos, que é comum a muitos países, mas na falta de quadros superiores da Administração de elevado capital humano. Os sucessivos governos têm nomeado assessores e consultores, directores-gerais e chefes de gabinete, isto é, as equipas de decisores políticos, de capital humano muito mediocre. A inabilidade política de fazer reformas ou proceder a uma avaliação legislativa e financeira foi substituída por pura ignorância (veja-se aquilo a que, concerteza por anedota, chamam a reforma da Administração Pública). E este problema não será resolvido com um aumento de salários dos políticos, mas sim agravado.

O que Portugal precisa é de investir recursos numa reforma da Administração Pública (AP) que nos aproxime da qualidade dos franceses

(por mais elitista que seja), da independência dos ingleses (minimizar o impacto de alternância de governos nos altos cargos da AP), da tecnicidade dos americanos (pondo a ciência ao serviço do bem público). Remunerar bem os altos cargos da AP é importante, mas eles também devem ser responsabilizados de forma efectiva. Para isso seria preciso mudar a prática dos políticos, que, se por um lado se intrometem demasiado na organização da Administração (promoção, contratação, avaliação), ao mesmo tempo têm muita dificuldade em responsabilizar os altos cargos pelos erros administrativos.

Remunerar e responsabilizar é sem dúvida importante. Mas parece-me mais eficiente fazê-lo ao nível dos quadros superiores da Administração do que ao nível dos políticos. Um político mediocre pode tomar decisões de forma adequada com uma boa equipa, um excelente político dificilmente terá os elementos para tomar decisões de forma eficiente com uma má equipa. A história contemporânea dos Estados Unidos e do Reino Unido assim o demonstram.

*\*Nuno Garoupa é professor da Universidade Nova de Lisboa, especialista em Análise Económica do Direito e membro de missão possível, grupo cívico de informação e opinião*