

REVISTA **RES PUBLICA**

REVISTA DE ENSAIOS POLÍTICOS

www.revistarespublica.com

no.03 // julho 2022

REVISTA RES PUBLICA

REVISTA DE ENSAIOS POLÍTICOS

FUNDAÇÃO RES PUBLICA
Avenida da República, n.º34 – 8º andar
1050-193 Lisboa

www.fundacaorespublica.pt
geral@fundacaorespublica.pt

+351 217 931 648

FUNDAÇÃO RES PUBLICA
A Fundação Res Publica é uma
instituição dedicada ao pensamento
político e às políticas públicas. À luz dos
seus estatutos, inspira-se nos valores e
princípios da liberdade, da igualdade, da
justiça, da fraternidade, da dignidade e
dos direitos humanos.

fundacaorespublica.pt

res publica
fundação


número 03 - julho 2022

- 5 **EDITORIAL**

- 6 Memórias com Futuro
CLASSE POLÍTICA E CRISE DA REPRESENTAÇÃO
Eduardo Lourenço

- 13 **A EUROPA E A DESORDEM MUNDIAL**
Pedro Silva Pereira

- 20 **COP26 – BALANÇO E DESAFIOS**
João Pedro Matos Fernandes

- 29 **COP26 – BALANÇO E DESAFIOS**
Humberto Rosa

- 35 **OITO IDEIAS FEITAS SOBRE AS LEGISLATIVAS DE 2022**
Filipe Nunes

- 42 **REFORMAS E EQUILÍBRIOS DE PODER**
Reinhard Naumann

- 48 **GOVERNAÇÃO MACROECONÓMICA DA UE PÓS-COVID**
Pedro Marques

- 70 **A REFORMA DO REGIME JURÍDICO DAS ORDENS PROFISSIONAIS**
Constança Urbano de Sousa

- 85 **A SUSTENTABILIDADE DA SEGURANÇA SOCIAL**
José António Vieira da Silva

- 98 **Sugestões de Leitura**

ESTATUTO EDITORIAL

1.
A *Revista Res Publica Revista de Ensaios Políticos* é propriedade da Fundação Res Publica e insere-se nos seus objetivos de debate e reflexão política.
2.
A revista é aberta a colaborações que se insiram na sua linha editorial e possam contribuir para o aprofundamento do pensamento da esquerda de inspiração socialista, social-democrata e progressista.
3.
A escolha e seleção das contribuições publicadas é da responsabilidade da direção da revista que contará com a colaboração do conselho editorial.
4.
A *Revista Res Publica Revista de Ensaios Políticos* é de edição quadrimestral e de acesso aberto não implicando esse acesso qualquer contrapartida monetária.
5.
A *Revista Res Publica Revista de Ensaios Políticos* contará, no entanto, com um espaço para diálogo com os seus leitores que para tal efeito se queiram registar.

Diretor
PEDRO SILVA PEREIRA

Projeto Gráfico e Paginação
FILIPE PINTO

Secretariado
HELENA BOTELHO

Conselho Editorial
JOSÉ ANTÓNIO VIEIRA DA SILVA
(coordenador)

PEDRO SILVA PEREIRA
AUGUSTO SANTOS SILVA
CONSTANÇA URBANO DE SOUSA
MARIA HELENA ANDRÉ

EDITORIAL

O terceiro número da Revista Respublica vem a público num momento de enorme complexidade e na sequência de mudanças importantes no plano nacional, como a mudança do quadro político gerado pelas eleições antecipadas, bem como de profundas transformações no plano global fruto da invasão da Ucrânia pela Rússia de Putin.

A complexidade e a singularidade da reflexão política neste contexto não resultam apenas das profundas mudanças que a guerra em curso introduz, com um horizonte temporal muito incerto, mas igualmente pelo facto de a Europa, Portugal e o Mundo estarem a viver desafios estruturais de enorme profundidade.

Este quadro exige um redobrado esforço de reflexão sobre os fundamentos e as orientações das políticas progressistas em todas as dimensões territoriais e temáticas.

É, pois, natural que este número da nossa revista inclua uma reflexão sobre o impacto e os desafios colocados pela guerra, num artigo de Pedro Silva Pereira sobre A Europa e a Desordem Mundial.

Neste terceiro número, na rubrica Memórias com Futuro, relembramos ainda um texto de Eduardo Lourenço, publicado originalmente na revista Finisterra, em 1991, mas sempre atual, sobre a crise dos sistemas partidários intitulado Classe Política e Crise da Representação. O ensaio de José António Vieira da Silva desenvolve as questões relacionadas com A sustentabilidade da Segurança Social numa análise e reflexão dos desafios inerentes a esta temática. No âmbito da conferência organizada pela Fundação Res Publica COP26 – Balanço e Desafios seguem-se as comunicações dos oradores Humberto Rosa e João Pedro Matos Fernandes. Nesta edição é ainda possível ler os artigos A reforma do regime jurídico das ordens profissionais: um imperativo de defesa do interesse público e do Estado de direito de Constança Urbano de Sousa; Reformas e equilíbrios de poder de Reinhard Naumann; As legislativas de 2022 e o comportamento eleitoral dos portugueses, de Filipe Nunes e Governança macroeconómica da UE pós-COVID da autoria de Pedro Marques.

CLASSE POLÍTICA E CRISE DA REPRESENTAÇÃO

Eduardo Lourenço

No atual momento de crise dos sistemas partidários, que se vive em diversos países europeus, o texto publicado por Eduardo Lourenço, na revista Finisterra, em 1991, assume hoje particular relevância.

Segundo o autor, a crise de representatividade que os partidos políticos enfrentam não afeta a ideia de Democracia, senão em termos futuros. Na opinião de Eduardo Lourenço esta crise faz parte do próprio mecanismo democrático.

Os partidos conservadores, pela sua natureza histórica, são menos sensíveis ao fenómeno de enfraquecimento da função representativa dos seus eleitos, em contraponto com os partidos da esquerda “para quem individuo e representação são inseparáveis.”

Um texto de grande perspicuidade que confere ainda mais sentido a este espaço de reflexão.

La Politique c'est l'art de se mêler de ce qui no une regarde pas.

P. Valéry

Desde a sua origem grega até hoje a essência da Democracia é representação. A única coisa que variou foi a forma e o conteúdo dessa representação. Que a ordem política enquanto democrática seja de essência representativa exclui, à partida, que o Poder seja instância auto-assumida e auto-designada, qualquer que seja a forma desse poder: teocrática, guerreira ou monárquica. Mesmo sob estas figuras o Poder nunca dispensou instâncias de legitimação, quer de ordem transcendente, quer «a posteriori». Mesmo os sistemas totalitários que o nosso século conheceu não dispensaram tal legitimação e a figura monstruosa que assumiam não deriva de mais nada do que da derrapagem perversa de duas ordens de legitimação: a transcendente e a representativa. Nazismo e estalinismo quiseram-se, ao mesmo tempo, justificados como emanção das autênticas vontades coletivas (a de um povo ou de uma raça precisas), ou de uma classe com função englobante (o proletariado) e hiper-representativas. A crise de representação moderna - quer dizer a da suspeita, crítica e erradicação da forma clássica democrática dela, a Constituição americana e a saída da Revolução Francesa - começa e atinge o seu ponto culminante com a instauração dos partidos únicos (atroz contrassenso) segundo os modelos leninista, fascista e nazi.

Não me referi a este passado recente por historicismo neutro ou por gosto das explicações genéticas ou genealógicas, mas por estar convencido que a problemática actual da crise da representação que aqui nos reúne e que não é a da sua pura e simples eliminação ou travestimento na era totalitária, está intimamente vinculada à crise da Democracia que caracterizou o nosso século. O triunfo do modelo democrático sobre o modelo totalitário (pelo menos este espaço privilegiado que designamos por Ocidente), por mais natural que seja hoje a sua vigência em países onde ontem o não era (Alemanha, Itália, Espanha, Portugal e países de Leste), não naturalizou a Democracia a ponto de a poupar a um permanente exame de consciência sobre os mecanismos da sua própria legitimação e, secundariamente, sobre as expressões mais adequadas à sua essência de forma política baseada sobre a representação. Se a contestação já não incide sobre a ideia mesma de Democracia, transferiu-se para as diversas formas que historicamente a encarnam, confluindo em última análise para o bom, mau ou inadequado funcionamento dos mecanismos de representação que permitem que ela seja não só a forma ideal do governo de uma sociedade, mas a expressão mais dinâmica e eficaz da vontade comum delegada.

Assim o que nós chamamos a crise de representação não afecta, senão em termos diferidos, a ideia de Democracia. É raro que alguém queira passar por anti-democrático. (E todavia é longa e tem a caução de algumas das mais célebres figuras do Ocidente, a crítica radical a tal ideia.) Mas não é menos raro que a Democracia suscite ou seja vivida, enquanto modelo ou figura do poder político mais conforme ao bom funcionamento da sociedade, com aquele fervor que as formas não-representativas, suspeitas ou até francamente perversas, têm provocado. A vivência democrática só adquire esse perfil quando é expressão de liberdades individuais, ou colectivas, duradoura, ou momentaneamente, coartadas, ou defesa ainda necessária contra o regresso da tirania defunta. Consolidada, convertida na atmosfera normal de uma sociedade, o sentimento de urgência que representou, a dificuldade intrínseca de a fazer funcionar com eficácia, diluem-se e, a Democracia, sem deixar de ser uma referência, um quadro, torna-se um hábito, um rito e um ritual em que o cidadão abandona simbolicamente o seu investimento representativo ativo, aquele que permite que o sistema democrático exista, para guardar apenas o lado passivo dele. O representante, mesmo sem o querer, concentra em si ou vê-se gratificado de todo o abandono de soberania da parte do representado. O que não impede o cidadão comum de, periodicamente, se lamentar do hiato que assim se cria entre ele, os interesses ou ideais objetivos enquanto sujeito do voto, e a tradução política e concreta que eles adquirem através da atuação do representante.

Pode ver-se neste hiato a primeira expressão do que, somatizado e constituindo já um fenómeno mais complexo ao nível das formas de representação democrática ao segundo ou terceiro grau, é propriamente a crise da representação e cujos atores não são o indivíduo-cidadão e o seu legítimo representante mas os partidos como actores automatizados da vida política enquanto tal. Ora como o primeiro hiato é inevitável - e não há utopia de «democracia direta» que o possa suprimir - pode dizer-se que a crise de representação faz parte do mecanismo democrático, qualquer que ele seja e

não se vê como possa ser de outra maneira. Em Maio de 68, no espaço político onírico que lhe foi próprio, onde funcionava ao mesmo tempo os dois modelos utópicos do marxismo e do anarquismo, tentou curto-circuitar-se o famoso hiato entre a vontade individual e a sua representação. O representante ocupava o lugar do poder sob o olhar do representado que, o podia fazer regressar à base, ou assumir o seu papel. O tipo de poder que resultava de autêntico «regime de assembleia» auto-representativa era, como se sabe, aparente, e a pouca realidade que tinha só procedia de não ter outro conteúdo que a recusa lúdica, de um poder real diabolizado, decretado como nulo por heterogéneo ao sonho de uma sociedade auto-transparente onde a questão do Poder e da violência se evaporavam por magia. Todos sabemos que nem uma nem outra se evaporam, e a Democracia representativa - fórmula pleonástica - também não é o lugar dessa evaporação, nem dessa transparência, como o discurso idealista sobre a Democracia às vezes o pretende. É apenas, no melhor dos casos, a fórmula de organização que reduz, na medida do possível, o hiato original que está na base da representação e que institui o autor político em sentido próprio - e por via de consequências - as instâncias políticas no âmbito das quais age como cidadão à parte. Este cidadão é o «homo politicus» o trivialmente o político. A Política e a esfera de atuação e ao mesmo tempo o conjunto de atividades do político aos diversos níveis da sua função representativa. Da saúde do corpo político, da sua maior ou menor inadequação em serem os representantes das vontades, interesses, utopias dos representados depende da maior ou menor saúde desse corpo político. Quando se generaliza o sentimento de não representatividade ou de deficiente representatividade dos eleitos para serem os representantes dos interesses dos cidadãos, quando esses representantes começam a ser percebidos como um corpo político autónomo, cada vez mais afastado da função representativa que o institui, então tem lugar efetivamente a famigerada crise da representação.

Em tempos de instauração ou impregnação da sociedade ocidental pelo modelo democrático liberal - digamos, na época áurea do liberalismo, a Guizot, Disraeli, Cavour, Fontes Pereira de Melo - a representação era vivida como um tal privilégio a acrescentar ao que os candidatos do exercício do poder já possuíam, que não havia motivos para falar de crise da representação. Quando muito o objeto da sátira - que é sempre consagratória - era o representante, sobretudo o deputado provincial-parvenu que a carreira política de transfigurava. Balzac, Camilo, exerceram largamente a sua verve, o seu sarcasmo, ou ironia sobre esse novo pessoal político já então ridicularizado e invejado. Não entra nesse quadro, senão como massa ignara, vocacionada para comparsa de jogo político reservado a uma minoria, o representado, o Povo, que Bordalo Pinheiro simbolizou no Zé Povinho. Júlio Diniz, o mesmo Camilo, Eça deixaram-nos retratos dessa difícil invenção das regras do jogo do sufrágio - então não universal - entre nós. E os mesmos retratos se encontram na literatura dos outros países europeus. Os partidos que acolhiam ou suscitavam as candidaturas das notabilidades eram estruturas dúcteis, clubes de limitada clientela fidelizada que quase nada tem de comum nem com o sistema partidário característico da República em que o factor ideológico aguça o nível dos conflitos, nem naturalmente o dos partidos de massa surgidos depois do 25 de Abril. Utilizo de uma

maneira conformista este conceito de partidos de massa porque se dá por entendido que numa sociedade assim denominada as formações políticas representativas são naturalmente de «massa». Na verdade massa - embora quantitativamente o fosso pouco - era o eleitorado do século XIX e o da República, tão profunda, por motivos culturais e sociais conhecidos, era a passividade dos eleitores dos tempos dos Conselheiros da Morgadinha dos Canaviais, de Afonso Costa o mesmo da época das eleições anunciadas de Salazar. Todavia, apesar deste handicap democrático, não é certo que no puro plano do vínculo mítico-afetivo entre representado e representante, o hiato fosse maior do que é hoje em que os partidos são mais do que os deputados, a instância de representação ou talvez melhor de identificação política. Ao nível frustrante que era o das relações entre o eleitor ignaro de Trás-os-Montes, ou da Beira ou do Minho e o Senhor Conselheiro, ele sentia-se «representado», se assim se pode dizer, não por identificação com qualquer coisa da ordem de um programa político e de fins mais altos do Estado, mas pelo simples facto de poder recorrer a ele para a solução de algum problema grave, que envolvesse prepotência ou natural cumprimento de deveres em relação a essa coisa vaga que era então «o Estado», quer dizer, o juiz ou funcionário das finanças.

Paradoxalmente, hoje, em que a emergência do indivíduo, não só como sujeito teórico de direitos, mas como consciência de valores, suporia um maior controlo do eleitor sobre o eleito, é que o divórcio entre o cidadão comum e a chamada classe política adquiriu uma real visibilidade, a tal ponto que «a crise da representação» afinal não diz respeito à ideia mesma de representação (a não ser para certas formas marginais de expressão política) mas a esse divórcio entre o cidadão comum e a classe política ou, com mais justeza, entre os partidos e a opinião pública. Esse «divórcio», ao menos em Portugal, não conhece as expressões espetaculares que ele apresenta noutros países, com tradição mais democrática do que a nossa. A Democracia em Portugal, na sua versão moderna, e no seu percurso de cruzeiro, tem apenas uma dúzia de anos, ainda beneficia da sua novidade e, além do mais, o de nível de conflitualidade inter-partidária é fraco, mais de fachada de que de fundo, com a atenção do público polarizada pela ação do poder efetivo e bastante alheio aos «jogos políticos» de configuração partidária enquanto tal. Nada de comparável ao que se passa em Itália, por exemplo, em que a ação governamental, se assim se pode chamar, se concentra na gestão interna de um executivo em que figuram cinco partidos diferentes... O nosso ilustre convidado italiano nos exemplificará melhor do que eu me atreveria a fazê-lo como, apesar, da legendária capacidade italiana para governar o ingovernável, o tema da crise da representação não é um fantasma de nostálgicos de soluções anti-partidos, no passado ou no futuro, mas um problema real. Talvez aí mais do que em qualquer outro país europeu o conceito de classe política (que abrange um leque imenso de pessoas) com o que nisto vai de mundo autonomizado em relação à sociedade de que faz parte e de que em princípio é o elemento responsável e motor do projeto coletivo nas suas diversas ordens, tenha conotações tão inquietantes e seja já, em si, não a contrafação de uma Democracia digna desse nome, mas pelo menos, de uma versão dela pouco exaltante. Se a Itália é o que é, é-o apesar dessa tentacular e narcísica classe política, absorvida quase exclusivamente em lutas de

poderes dignas dos tempos das Senhorias e das várias repúblicas dos séculos XIV e XV. Os partidos são fins em si e os fins que aparentemente os norteiam são os da conservação e defesa da sua ação partidária a perpetuar-se como *partie Prenante* de parcelas de poderes-interesses desvinculados de qualquer perspectiva de interesse geral. Por isso não espanta que tenha surgido em Itália um fenómeno como o da Liga Lombarda que talvez não tenha futuro mas que encontra sucesso como ponto de encontro de gente que por motivos confusos, porventura contraditórios, não se sente representada por um sistema partidário que há meio século tem como justificação representá-la. Qualquer coisa de análogo se passa com o fenómeno *Le Pen* - ou passava-se - numa altura em que o seu sucesso repousava na crítica do monopólio da vida política francesa por quatro partidos (*la band des 4*), funcionando, segundo ele, como grupos de exclusão de uma boa parte do eleitorado e cúmplices, mau grado as suas querelas ritualizadas, do imobilismo profundo da sociedade francesa.

Talvez não surpreenda afirmar que, entre nós - onde nunca as coisas se passam como nos outros países - , haja uma relação tão visível entre o fenómeno classe política e a crise da representação enquanto essencialmente divórcio entre os partidos e a opinião pública. Em si, o fenómeno da classe política - que tanto se aplica ao mundo dos nossos políticos como ao de França ou dos Estados Unidos - significa, como em toda a parte, um objetivo distanciamento de uma certa espécie de actores sociais, gozando de um estatuto privilegiado, em princípio dedicados a tempo inteiro a coisa pública, quase funcionários da Política ou em vias de funcionalização. Esta situação que é nova, tem sido objecto de pouca reflexão séria. O conceito tem ao mesmo tempo ressonâncias vagamente críticas e administrativas. Mas no fim de contas é a constatação de um estatuto invejável e, ao contrário do século XIX, qualquer que seja a opinião pública sobre este ou aquele membro dessa classe política, é menos a sua função política de representante deste ou daquele setor de opinião ou de interesses desta ou daquela região que é percebida, do que a sua qualidade de homens depois do poder, real ou potencial. Neste sentido, um deputado nomeado pela União Nacional sentia-se ou era visto como mais representativo dos interesses regionais do círculo que o elegia, do que o deputado da nova Democracia. E também, em última análise, tais homens eram ou tinham mais poder efectivo que os nossos representantes atuais enquanto apenas deputados. É que entre eles e quem representam, entre eles e o Poder de facto, existe uma instância hiper-representativa, o Partido, sem o qual, em medida diversa segundo os partidos, mas inegável, não podiam aceder a um tal estatuto.

Por isso, a crise de representação que também entre nós existe, e é até mais profunda na medida em que está (ainda) ocultada, não se acha não se acha vinculada diretamente à classe política, nem mesmo aos partidos, mas está inteiramente ligada a ambos. Se a «classe política» ao fim e ao cabo goza de boa imagem de marca junto da opinião pública, os partidos enquanto tal gozam de excelente saúde. Tanto que alguns que mal existem e nem conseguem acabar. E outros que noutros paralelos morreram de inanição democrática, em Portugal resplandecem de exemplaridade e força democrática. E o cúmulo, é que

nem se pode dizer que é quase deles que, verdadeiramente, se pode explicitar a crise da representação, o fenómeno objetivo do distanciamento entre o eleitorado e os seus representantes. É nos partidos canonicamente democráticos, naqueles que são os pilares em torno dos quais se articula a vida política portuguesa, que essa «crise» é manifesta. Refiro-me ao PSD e ao PS. Programas, projeto político, finalidades suprapartidárias, são o que de mais democrático se pode conceber. Todavia, enquanto expressões institucionalizadas do pluralismo democrático, enquanto partidos, tendem a comportar-se como instâncias unitárias para quem a força que representam como instrumentos de conquista do poder é mais importante que a função representativa, o vínculo contraído, junto de um eleitorado preciso. Recentemente um desses partidos, já em vigília de armas por causa das eleições legislativas, fez compreender aos seus deputados ou membros qualificados, que não podiam ter «estados de alma». É o «partido» na sua realidade de «máquina partidária» vocacionado para o exercício pleno do poder - e não inicialmente no século XIX para encarar um dos três poderes do Estado, o legislativo - que concentra globalmente a função representativa, não o eleito a título individual. Digamos que, embora isto possa chocar, há uma «militarização partidária» que por mais conhecidas que sejam as causas ou a pertinência do diagnóstico não deixa de inquietar, porque de algum modo leva para o interior mesmo dos partidos a querela da representação ou a realidade da representação, base do comportamento democrático.

Pela natureza das coisas, pelas suas raízes históricas os partidos de Direita ou de vocação mais conservadora, são menos sensíveis a esse fenómeno de enfraquecimento da função representativa dos seus eleitos. Por um lado, pelo facto de, em geral, serem expressão de forças sociais e interesses económicos gozando de grande autonomia; por outro, e sem que haja contradição dada a homogeneidade objectiva dos interesses representados, não lhes pesa muito a abdicação factícia da sua autonomia pela delegação ou exasperação dela num chefe de partido, ocasionalmente carismático. Esta caporalização é, por assim dizer, natural e a crise de representação a que pode dar lugar, de um tipo diverso do que se pode observar nos partidos de Esquerda democrática, para quem indivíduo e representação são inseparáveis. Para eles o caminho é estreito entre o conforto da representação orgânica (que os PC tradicionalmente assumiram) e a fragmentação da representação até ao individualismo puro o que na acção prática se traduzia na forma de partidos ingovernáveis, como tão pitorescamente se diz. Daí que, paradoxalmente, segundo a minha opinião que é de puro amadorismo, nenhum partido precisa tanto de vinculação do representante ao representado, como por exemplo, um partido socialista. Não sendo historicamente partidos de representação de poderes efectivos, de interesses económicos autonomizados, os partidos de Esquerda, como contra-poder que foram na sua origem, só adquirem conteúdo positivo com a representatividade, o vínculo pessoal, afectivo, orgânico que se estabelece entre o representante e aqueles que o elegem. É o Partido que é a associação livre, o lugar onde as plurais representações se reforçam e em função das quais existe, e não os representantes e candidatos a sê-lo que são, por assim dizer, emanações do Partido por eles escolhidos antes ou independentemente da sua invenção pelos eleitores. Foi uma terrível - inevitável - perversão, ao menos para a

representação democrática, o fascínio que exercem no nosso século aquela organização militante-militar, inventada para subverter uma ordem dada, a que teve o nome de «partido bolchevista», fascista ou nazi. Ninguém escapou a esse modelo que é de uma grande coerência e, em certas situações, de inegável eficácia, mas que é tudo menos democrático. Nem os partidos mais burgueses escaparam a esse modelo. Não há partido democrático europeu que se preze que não tenha o seu comité central ou qualquer coisa análoga. Há dias li que a Organização e Ecuménica das Igrejas também tinham o seu comité central, etc. A crise da representação e o estatuto da Democracia estão relacionados com estes modelos que não são fórmulas inocentes mas a quinta-essência, hoje apenas subliminar de uma deriva da representação que é deriva da própria democraticidade e da Democracia. Tal fenómeno é um subproduto da famosa participação das massas na vida política que não podendo, obviamente, exprimir-se de outra forma, delegam nos «microcosmos» em que se converteram cada uma das instâncias representativas das máquinas partidárias! Assim, os delegados converteram-se em executivos e o chefe a instância que controla esses executivos e em voluntário ou involuntário Big Brother, individual ou colectivo. Não é de estranhar que partidos que funcionam segundo este esquema, por mais democráticos que sejam os seus institutos, acabem por se transformar mais em estruturas auto-representativas do que em expressões da representação e com o tempo fortaleçam com as suas regras e ritos que, quando não estão em situação de emergência (eleições, etc) ou em osmose com o poder efectivo, aquele que modifica o tecido administrativo e social, acabam por se parecer com o castelo onírico do Deserto dos Tártaros. Os partidos para não ficar, com o tempo, à margem do efectivo movimento e dinâmica da sociedade onde estão, relíquias ou arquitecturas pervertidas da época do ouro da representação, têm de regressar à base, de ser as estruturas de circularidade entre as vontades dos eleitores, o mais individualizadas possível, e não a expressão hipertrofiada de uma vontade geral que nada é fora da articulação entre os desejos e os interesses do representado e o seu mediador-representante, que não tem interesses próprios fora dos que representa. Não são os partidos que são a essência da Democracia, é a Democracia que é a essência dos partidos. Onde existe, a crise da representação é só o natural reflexo desta inversão das perspectivas.

(texto publicado na *Finisterra* nº8)

A EUROPA E A DESORDEM MUNDIAL

Pedro Silva Pereira

RESUMO

Com a invasão da Ucrânia, o imperialismo russo ressurgiu como ameaça, incluindo ameaça nuclear, desafiando a arquitetura de segurança europeia e obrigando a União Europeia a levar mais a sério a sua defesa. Isto significa valorizar a NATO e reforçar o investimento em defesa e segurança. Às dramáticas consequências humanitárias da guerra, somam-se sérias consequências económicas, agravadas pelas indispensáveis sanções. A dependência energética europeia e a espiral de inflação no setor da energia e dos bens agroalimentares exigem uma complexa adaptação das políticas económicas europeias, incluindo da política orçamental e monetária, mas salvaguardando os investimentos estratégicos na descarbonização da economia, na transição energética e na coesão social, assegurando a estabilidade nos mercados financeiros e não agravando as dinâmicas recessivas. Perante a “desordem mundial”, regressar à velha lógica de blocos da Guerra Fria não é uma opção. Em vez disso, temos de edificar uma nova ordem internacional justa e inclusiva. Só uma União Europeia com voz própria a pode liderar.

ABSTRACT

With the invasion of Ukraine, Russian imperialism has re-emerged as a threat, including a nuclear one, challenging the European security architecture and forcing the European Union to take its defense more seriously. This means the need to valuing NATO and reinforcing the investments in defense and security. In addition to the dramatic humanitarian consequences of the war, there are serious economic consequences, exacerbated by the indispensable sanctions. The European energy dependence and the spiral of inflation in the energy and agricultural-food sector require a complex adaptation of European economic policies in order to face this crisis. This must include adaptations on budgetary and monetary policy, but also safeguarding strategic investments in the decarbonization of the economy, energy transition and social cohesion, while at the same time ensuring stability in financial markets and not aggravating recessionary dynamics. In the face of this “world disorder”, it is not an option to return to the old Cold War block logic. Instead, we have to build a fair and inclusive new international order. Only a European Union with its own voice can lead it.

PEDRO SILVA PEREIRA
Presidente da Fundação Res Publica
e Vice-Presidente do Parlamento
Europeu.

1. A guerra está de volta à Europa e com isso o Mundo mudou, outra vez. Está agora à vista de todos que o velho sonho da paz perpétua, há muito alimentado no idealismo de Immanuel Kant, permanece tão longe como sempre esteve – e isso tem consequências sérias e inevitáveis.

Desde logo, é manifesto que, doravante, a arquitetura de segurança europeia, desenvolvida nas últimas décadas no ambiente de relativo otimismo típico do pós-Guerra Fria, terá de enfrentar a dura realidade das coisas: o imperialismo russo ressurgiu como ameaça, incluindo como ameaça nuclear. Este é o dado fundamental, absolutamente inescapável, que resulta da agressão militar da Rússia contra a Ucrânia, em violação grosseira do Direito Internacional, da integridade territorial ucraniana e do próprio direito da Ucrânia a existir como Estado soberano, livre e independente.

O pesado e longo cadastro da Rússia de Putin no que se refere ao uso da força para alcançar os seus objetivos geoestratégicos, as ameaças militares explícitas dirigidas a países inofensivos como a Suécia e a Finlândia caso tenham a ousadia de concretizar a faculdade soberana de aderir à NATO e, acima de tudo, a extraordinária ligeireza com que Putin admitiu na atual crise o recurso ao seu devastador armamento nuclear, nada disso permite a irresponsabilidade de qualquer espécie de complacência. Definitivamente, a Europa tem de levar a sério os desafios colocados à sua defesa e segurança.

Três consequências derivam diretamente daqui.

Em primeiríssimo lugar, a reafirmação da importância vital da NATO e da centralidade geoestratégica da parceria transatlântica para assegurar um quadro de segurança suficientemente dissuasor. Todas as ilusões que alguns alimentavam sobre a desnecessidade de uma aliança defensiva ao serviço da segurança ficaram definitivamente desfeitas.

Em segundo lugar, por lamentável que isso seja, a confirmação da indispensabilidade de a Europa investir mais na sua própria defesa e segurança, desde logo com os membros europeus da NATO a convergirem para o cumprimento da meta de investimento em defesa de 2% do PIB.

Em terceiro lugar, a pertinência de reforçar a política de segurança e defesa comum da própria União Europeia, desenvolvendo a complementaridade dos investimentos militares, dando maior capacidade operacional à Força Conjunta de Intervenção Rápida, promovendo a investigação e desenvolvimento ao serviço da indústria europeia de defesa e aprofundando a cooperação em matéria de cibersegurança. Naturalmente, isto não significa que todos os investimentos em defesa se tenham subitamente tornado igualmente legítimos e razoáveis, pelo

que, apesar das circunstâncias, se mantém a necessidade de assegurar sempre uma ponderada avaliação e um rigoroso escrutínio.

2. O apoio militar e as sanções sem precedentes que têm vindo a ser adotadas, em pacotes sucessivos, pela União Europeia e seus aliados na comunidade internacional são a resposta solidária com a Ucrânia que se impõe face à intolerável agressão russa, agora agravada por uma infundável sucessão de inegáveis crimes de guerra. São, também, a resposta possível por parte de quem sabe que sendo preciso reagir com firmeza, é necessário, igualmente, evitar a tragédia ainda maior de uma III Guerra Mundial, que teria agora a natureza de uma Guerra Nuclear devastadora para toda a Humanidade.

Naturalmente, nenhum pacote de sanções terá a capacidade de produzir o efeito mágico de forçar Putin a recuar imediatamente nas suas ambições, mas as sanções não deixarão de produzir um efeito poderoso de desgaste da economia russa e de pressão sobre os oligarcas do regime, a que acresce a crescente frustração militar face à surpreendente, admirável e heroica resistência dos ucranianos. O facto de, ao fim de quatro meses de guerra, a Rússia ter entrado em incumprimento nos mercados financeiros pela primeira vez nos últimos cem anos mostra bem como as sanções estão a ter um impacto forte. Que não haja ilusões: a prazo, a situação deixará de ser sustentável para a Rússia.

É verdade que alguns países da União Europeia, com a Alemanha à cabeça, enfrentam esta situação num quadro de elevada dependência energética da Rússia, sobretudo em matéria de gás e de petróleo – o que tem limitado a aplicação de sanções no setor da energia, estrategicamente essencial nas exportações russas e, conseqüentemente, na capacidade de financiamento do arsenal militar por parte da Rússia. Seja como for, é preciso reconhecer que nem a Alemanha hesitou em suspender de imediato o projeto do novo gasoduto Nord Stream 2, que iria duplicar as importações de gás russo, nem a Comissão Europeia deixou de traçar um ambicioso plano de aceleração da transição energética e de redução, a curto prazo, da dependência energética da União Europeia, o que acabará sempre por reduzir muito substancialmente – e futuramente eliminar – as importações de gás e de petróleo com origem na Rússia.

O Chanceler alemão, Olaf Scholz, começou por assegurar que a Alemanha está a fazer tudo o que é possível para se libertar das importações de energia russa, anunciando que deixaria de importar carvão “já neste Verão”, petróleo “até ao fim do ano” e gás “muito em breve”, logo que sejam construídos na costa norte da Alemanha os terminais necessários para receber e armazenar gás natural liquefeito de outras proveniências. Recentemente, a Alemanha declarou-se em condições de antecipar estes calendários e anunciou nova legislação que permitirá construir em apenas 10 meses um novo terminal de gás natural

liquefeito, além de que avançará para a instalação de 4 terminais flutuantes já na próxima Primavera, os quais permitirão substituir pelo menos 70% das importações russas de gás. Assim, à medida que as alternativas forem ficando disponíveis, é inevitável que a Rússia se veja progressivamente excluída de uma boa parte do mercado internacional da energia, o que constituirá um golpe poderoso na sustentabilidade da economia russa.

3. As consequências da brutal invasão da Ucrânia pela Rússia - a que se junta a crise causada por uma imensa vaga de refugiados ucranianos – são muito profundas e graves no plano humanitário e social, mas também no plano económico, embora não possam ainda ser avaliadas em toda a sua extensão.

Desde logo, assistimos ao disparar galopante da inflação, em especial motivada pelo aumento do preço dos produtos energéticos, com destaque para o gás e para o petróleo. Já é patente, também, a perturbação nos fluxos comerciais e nas cadeias de abastecimento, em especial no setor agroalimentar e em outros onde a Ucrânia, e a própria Rússia, ocupam um lugar de especial relevo.

Numa altura em que a economia internacional e europeia procurava ainda recompor-se do choque da pandemia e se confrontava já com um complicado dilema quanto à forma de responder às tensões inflacionistas, eis que são revistas em baixa as previsões de crescimento económico e se assiste a uma agravada espiral de inflação – fazendo ressurgir o espectro da estagflação –, ao mesmo tempo que se torna imperioso tomar medidas para responder a estes novos desafios e apoiar os setores mais atingidos.

Para a União Europeia, este novo quadro exige capacidade de adaptação das políticas económicas de modo a não prejudicar nem a recuperação da economia, nem os objetivos estratégicos de médio prazo recentemente definidos. Isto significa várias coisas, todas elas muito importantes.

Em primeiro lugar, é preciso agir prioritariamente de modo a conter, na medida do possível, a escalada de preços no setor da energia, para garantir a sustentabilidade financeira das atividades económicas e das famílias, ao mesmo tempo que se aposta nas medidas estruturais dirigidas a reduzir a dependência energética europeia, aumentar o investimento nas energias renováveis e na eficiência energética, multiplicar as interligações energéticas e diversificar as importações de energia, num quadro de reforço da autonomia da economia europeia em domínios estratégicos.

Por isso mesmo, e em segundo lugar, é preciso garantir que o novo investimento que se impõe em matéria de defesa e segurança não é feito à custa dos recursos que foram já alocados para o “Green Deal”, a descarbonização da economia e

a transição energética – agora mais urgentes do que nunca –, mas também para outros importantes objetivos estratégicos, como a transição digital e a coesão social e territorial.

Em terceiro lugar, é evidente que, neste quadro, a política orçamental europeia não podia dar-se ao luxo de recolocar em vigor, já em 2023, as metas de redução do défice e da dívida previstas no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Por isso, foi já decidido manter, pelo menos por mais um ano, a chamada “general escape clause”, de modo a permitir a margem de manobra necessária nas políticas públicas – e, já agora, dar espaço para a necessária revisão substantiva das regras orçamentais à luz da experiência dos últimos anos.

Em quarto lugar, conviria que o Banco Central Europeu usasse de toda a prudência, gradualismo e flexibilidade para prolongar, na medida do possível, um alinhamento moderadamente acomodatório entre a política monetária e a política orçamental, atenta a natureza essencialmente conjuntural da inflação, em larga medida derivada da anormal turbulência causada pela guerra nos mercados da energia e de certas matérias-primas e bens alimentares, bem como nas cadeias de abastecimento. Uma precipitada e abrupta retirada dos estímulos à economia, além de se arriscar a ter um reduzido efeito sobre a inflação, poderia, no atual quadro de enorme complexidade e incerteza na economia global, fomentar ainda mais uma dinâmica recessiva, de consequências económico-sociais imprevisíveis e com potencial altamente perturbador para a estabilidade nos mercados financeiros. A demonstrá-lo está o facto de o simples anúncio das primeiras medidas de política monetária mais restritivas (ligeira subida das taxas de juro e cessação das compras líquidas de dívida pública) ter forçado o BCE a uma resposta de emergência para travar os sinais de escalada dos juros que imediatamente se fizeram sentir nos mercados de dívida soberana, atingindo sobretudo os países ditos “periféricos”, a começar pela Itália. Oxalá esta resposta seja suficiente.

Em quinto lugar, é preciso retomar a agenda de conclusão da União Económica e Monetária e da União Bancária, bem como de reforma do Mecanismo Europeu de Estabilidade, para que a União Europeia e a Zona Euro aprendam com as lições do passado e se preparem para resistir, de forma eficaz e solidária, às eventuais crises que possam surgir no futuro.

4. Importa notar que o quadro internacional que se desenha no seguimento da invasão da Ucrânia pela Rússia não se resume, como precipitadamente alguns sustentam, ao regresso à lógica de blocos própria da Guerra Fria. De facto, apesar das aparências, a confrontação bipolar não pode ser reproduzida na complexidade das atuais circunstâncias da comunidade internacional, onde evidentemente a China se afirma como potência e outras potências regionais procuram também o seu próprio espaço, muitas vezes escapando aos alinhamentos tradicionais. É

verdade, o regresso da guerra à Europa fez desviar para o continente europeu as atenções que cada vez mais se dirigiam para a região do Indo-Pacífico, mas seria um erro grave escamotear a crescente centralidade dessa região para os equilíbrios geoestratégicos e para o dinamismo da economia global.

Josep Borrell, Vice-Presidente da Comissão Europeia e Alto Representante para os Assuntos Externos e Política de Segurança, tem sublinhado que a atual crise fez nascer uma União Europeia com uma nova consciência geoestratégica. Esse é um outro dado novo face ao quadro da Guerra Fria: a União Europeia, embora fiel à sua aliança transatlântica, tem condições para ter uma palavra própria a dizer na atual relação de forças multipolar. Aliás, perante esta autêntica “desordem mundial”, só a União Europeia poderá liderar a defesa de uma nova ordem internacional verdadeiramente justa e inclusiva, que não exclua continentes inteiros de responsabilidades que devem ser partilhadas.

Neste cenário, a valorização do multilateralismo e a cooperação estratégica – e necessariamente geoestratégica – entre a União Europeia e a Organização das Nações Unidas é de vital importância. A corajosa liderança do Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, na pronta condenação da violação do Direito Internacional pela Rússia e as esmagadoras majorias que se formaram no mesmo sentido na Assembleia-Geral das Nações Unidas, mostram bem que o quadro político multilateral deve ser valorizado, e não menosprezado, nessa nova ordem internacional que é necessário construir para enfrentar os desafios do presente e do futuro.

A tarefa, ao contrário do que possa parecer a partir de uma perspetiva europeia e ocidental, é bastante mais difícil do que muitos parecem pensar. Na verdade, já depois dos pronunciamentos claros da Assembleia-Geral das Nações Unidas contra a invasão russa da Ucrânia, a União Europeia, em duas importantes assembleias interparlamentares – com os países ACP (África, Caraíbas e Pacífico), em Estrasburgo, e com os países da América Latina, no âmbito da EUROLAT, em Buenos Aires – não conseguiu fazer aprovar qualquer resolução política de condenação da Rússia. Isto mostra bem como foi absolutamente notável o êxito diplomático conseguido por António Guterres no quadro das Nações Unidas, contornando com sucesso na Assembleia-Geral o bloqueio causado pelo veto da Rússia no Conselho de Segurança, sendo por isso totalmente injustas as críticas que alguns lhe dirigiram no pressuposto, absolutamente errado, de que seria tolerável, por um minuto que fosse, um Secretário-Geral da ONU neutral face a uma tão grosseira violação da Carta das Nações Unidas.

5. Estas e outras questões estiveram presentes na Conferência sobre o Futuro da Europa, lançada durante a Presidência Portuguesa e que se concluiu no passado dia 9 de maio, dia da Europa, em Estrasburgo.

Como não podia deixar de ser, a invasão da Ucrânia pela Rússia teve um significativo impacto nos debates, sobretudo em dois pontos essenciais: por um lado, o reconhecimento da necessidade de acelerar a transição energética e reduzir a dependência energética da União Europeia e, por outro, o reforço da ambição de uma Europa mais forte, não apenas no capítulo da defesa, mas ao serviço da paz, dos direitos humanos, do Estado de Direito, da regulação da globalização, do combate às alterações climáticas e do desenvolvimento sustentável.

É disso mesmo que precisamos: uma Europa com voz própria, numa nova ordem internacional inclusiva.

COP26 – BALANÇO E DESAFIOS

João Pedro Matos Fernandes

JOÃO PEDRO MATOS FERNANDES
Nasceu em Águeda, em 1967. Licenciou-se em Engenharia Civil pela Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto em 1991 (opção de Planeamento Territorial) e concluiu o Mestrado em Transportes no Instituto Superior Técnico, em Lisboa, em 1995. Entre 1990 e 1995 trabalhou na Comissão de Coordenação da Região Norte (Ordenamento do Território), tendo sido o coordenador do setor dos transportes. Foi Adjunto do Secretário de Estado dos Recursos Naturais entre 1995 e 1997 e Chefe de Gabinete do Secretário de Estado Adjunto da Ministra do Ambiente entre 1997-99. Foi Administrador da Quarternaire Portugal, Consultoria para o Desenvolvimento, SA, entre 1999 e 2005. Foi Vogal do Conselho da Administração dos Portos do Douro e Leixões entre abril de 2005 e maio de 2008 e Presidente do Conselho de Administração da Administração dos Portos do Douro e Leixões entre abril de 2008 e maio de 2012. Foi Presidente do Conselho de Administração da Administração do Porto de Viana do Castelo desde a janeiro de 2009 até maio de 2012. Foi Presidente da Associação dos Portos Portugueses, entre 2008 e 2010. Foi Docente do Instituto Superior Técnico (Infraestruturas) e do Instituto Superior de Transportes (Impactos Energéticos e Ambientais dos Transportes). Lecionou como convidado em mestrados nas Universidades do Porto, Técnica de Lisboa e de Nápoles. Entre 2012 e 2013 foi assessor do Conselho de Administração das empresas Terminais do Norte e Portos do Norte (Grupo Manica), assumindo funções de gestão do Porto de Nacala, em Moçambique. Foi Presidente do Conselho de Administração da Águas do Porto de 2014 a 2015. Foi Ministro do Ambiente no XXI Governo Constitucional até outubro de 2018, sendo posteriormente Ministro do Ambiente e da Transição Energética.

No âmbito da conferência-debate, *COP26 – Balanço e Desafios*, organizada pela Fundação Res Publica, a 9 de dezembro de 2021, publicamos os contributos dos oradores convidados, João Pedro Matos Fernandes, Ministro do Ambiente e da Ação Climática e Humberto Rosa, Diretor para a Biodiversidade da DG Ambiente, Comissão Europeia.

Vou tentar dividir a minha intervenção em duas partes, mais uma. Uma sobre o acordo de Glasgow, outra sobre Portugal e o que está a fazer, e depois, falarei sobre uma erva daninha a propósito da crise energética. Uma confusão que muitos teimam em querer criar e que afinal não é confusão alguma.

Em primeiro lugar, Glasgow é filho de um acordo multilateral que é o Acordo de Paris. E o Acordo de Paris é de facto um acordo muito, mesmo muito bem-sucedido, sobretudo se pensarmos na história que vem de trás de dois acordos: o de Quioto que pareceu bem-sucedido e o de Copenhaga que confesso que nunca me convenceu. O outro é o compromisso dos países ricos relativamente à redução das emissões. Copenhaga é um exercício paternalista dos países ricos a dizer aos países pobres o que é que eles deveriam fazer. Obviamente enganaram-se. Paris, é mesmo um exercício multilateral em que todos assumem um compromisso. Nós saímos de Paris com dois números: 1,5° como objetivo e 3,1°, isto é, aquilo que resultava do somatório de todas as partes, conduziria a um aumento da temperatura de 3,1° no final do século XXI. Por isso Paris tinha uma cláusula da maior relevância e por isso Glasgow era tão relevante: é que a cada 5 anos tem que haver uma maior ambição para irmos destes 3,1° para 1,5°. Em rigor Glasgow não foi 5 anos depois de Paris foi 6 anos depois de Paris, mas porque no ano de 2020 não houve COP.

Em minha opinião, Glasgow cumpriu manifestamente as suas funções se pensarmos à luz daquilo que Paris definiu, que Paris estabeleceu, e que era a

ambição máxima que se poderia esperar 5 anos antes do acordo de Paris. Por outro lado, Glasgow não cumpriu completamente as suas ambições se tivermos em conta aquilo que a ciência evoluiu e o que os fenómenos climáticos extremos nos trouxeram. Nós saímos de Glasgow com o compromisso de procura do 1,5°. Já agora, porque não é detalhe, todas as matérias do livro de regras, as regras de transparência, as regras relativamente ao mercado de carbono completamente estabelecidas, completamente fechadas, isso não é irrelevante porque era aquilo que nós tínhamos em Madrid e não fizemos nada. Na verdade, isso não é nada irrelevante e eu tenho que reconhecer que todas as partes estavam a mexer. Dou o exemplo do Brasil. Durante a conferência de Madrid, o Brasil era uma estátua de sal fugida de Sodoma e Gomorra e, manifestamente, agora, em Glasgow, o Brasil mexeu-se à procura de um acordo e, por isso, todas essas matérias não são irrelevantes e sobre elas houve de facto entendimento. Mas repito, saímos de Paris com a certeza de que podemos chegar ao 1,5° com uma meta de redução de emissões muito ambiciosa para 2030 e com um conjunto de compromissos paralelos à própria cimeira: a questão da desflorestação, a questão da tentativa do compromisso muito vasto relativamente ao fim do uso do carvão (que os Estados Unidos não assinaram), com outro compromisso paralelo que me parece da maior importância que é o acordo entre Estados Unidos e China, porque os Estados Unidos e a China ao estabelecerem um acordo, os Estados Unidos mostraram aquilo eu acho que a Presidência da COP nunca entendeu completamente, é que é preciso separar completamente economias emergentes como a China e a Índia, que não precisam de dinheiro nenhum para fazer as coisas, precisam é, obviamente em primeiro lugar, da nossa parte que nunca haja nenhum alibi para que escapem e segundo lugar precisam certamente de alguma diferença em tecnologia e *know how*. Uma completa diferença entre os países emergentes e os países que estão em vias de desenvolvimento que manifestamente precisam de apoio tecnológico, de apoio de saber, mas de apoio financeiro para contrabalançar. Portanto direi que desse ponto de vista Glasgow andou muito bem e podemos dizer que ficamos com um amargo de boca quando ouvimos a Índia dizer que vai sair do carbono em 2070. Na realidade, foi a primeira vez ouvimos a Índia a dizer alguma coisa sobre isto. O que queríamos, de facto, era a expressão exata ou o que mais queríamos era o *phase out* do carvão e ficou, salvo erro, *phase down*. Não é o acabar e o desfazer, é o reduzir. Em primeiro lugar, é a primeira vez que isto se escreve. Nunca se tinha escrito. Em segundo lugar, isto é um acordo multilateral, portanto, não ir ao encontro da pretensão, sobretudo da Índia, não quer dizer que a China não se tenha escondido atrás da Índia, não ir ao encontro do objetivo, da forma como a Índia quis escrever a declaração final era não termos acordo. Isso é que é a multilateralidade.

Relativamente ao financiamento, e eu acho que nós estamos no bom caminho no sentido em que manifestamente o financiamento para a adaptação ganha uma escala que nunca tinha ganho, ainda não é metade dos 100 mil milhões,

mas aumentou para o dobro relativamente ao compromisso anterior. E porque indubitavelmente os países que mais precisam de dinheiro precisam de dinheiro para adaptação. E não só precisam do dinheiro para a adaptação como esta é a área que nunca o mercado resolverá. Resumimos o Acordo de Paris a dois verbos: mitigar e adaptar. Mitigar quer dizer reduzir as emissões e o mercado dará certamente muitas respostas à redução das emissões. O mercado pode instalar *solar farm* em África para produzir eletricidade e com isso ganhar dinheiro. Quando estamos a falar de adaptação, quando estamos a falar de proteger o litoral, quando estamos a falar de proteger rios e ribeiras, quando estamos a falar de evitar a degradação do solo, quando estamos a falar de, muito provavelmente, de deslocar milhares de pessoas que estão em zonas extremamente vulneráveis, aí não haja dúvidas que tem mesmo que ser com dinheiro público.

Sáímos de Glasgow com o mesmo 1,5° e, saímos de Glasgow, com o número médio das expectativas, que se foi ouvindo e não é um número fechado, de chegarmos ao final do século com aquecimento de 2,2°. Se em Paris, há 6 anos, se dissesse que após 5 anos tivéssemos passado de 3,2° para 2,2°, este era um excelente resultado. É hoje um excelente resultado? Não é! Não é porque de facto sabemos que tudo andou muito mais depressa que já estamos mesmo com aquecimento de 1,2° e, por isso, temos que, em face do que fomos aprendendo, ter de andar mais depressa nos anos mais próximos. É só aqui que eu sinto que gostaria que tivéssemos ido mais além, reconhecendo que seria extraordinariamente difícil ir mais além. Portanto direi que saio de Glasgow com uma convicção: é que é mesmo possível que a liderança destes processos esteja, não na rua, mas dentro das casas e liderada pelas instituições. Com todo o respeito com que reconheço de forma evidente que a Greta Thunberg fez muito mais pela divulgação deste problema e pelo problema da ação climática do que o senhor Al Gore ou do que o senhor John Kerry, e não é só na geração dela, mesmos junto dos meus pais, a senhora Greta Thunberg ensinou-lhes muito mais ou pelo menos fê-los pensar muito mais do que o senhor Al Gore e que o senhor John Kerry, mesmo que sejam pessoas muito comprometidas com essas matérias. Mas eu não consigo aceitar que a liderança esteja na rua. No dia em que a liderança estiver na rua não haverá justiça climática, no dia em que a liderança estiver na rua não haverá transferência de dinheiro para quem mais precisa e por isso têm que ser mesmo as instituições e os Estados e as democracias liberais, tanto quanto possível, a liderar este processo. Obviamente se nós não liderarmos este processo corremos um duplo risco: o risco de não atingir os nossos objetivos ou o risco de a liderança passar para a rua, o que é também um risco muito grande. Por isso sinto-me muito provocado por aqueles que querem que eu faça cada vez melhor. Acho que é mesmo isso que eu devo fazer, mas quero é mesmo tentar garantir que a liderança não está na rua porque a injustiça da transição será enorme no dia em que as instituições de demitirem do seu papel.

Portugal, já agora, Portugal e a Europa. Portugal foi o primeiro país do mundo que disse vamos ser neutros em carbono em 2050. Portugal tem um orgulho muito grande em presidir ao Conselho Europeu quando foi aprovada a lei do clima que, de forma muito simplificada, disse a mesma coisa: vamos ser neutros em carbono em 2050. Diz mais do que isso, vamos ter emissões negativas depois disso e Portugal já reduzir em 32% das suas emissões, desde 2005. 60% da eletricidade consumida provém de fontes renováveis. Li uma notícia que dizia que no mês de outubro, em Portugal, foram vendidos mais automóveis elétricos que automóveis a disel. Os automóveis elétricos já representam 25% da quota de venda destes últimos 2 meses, a comparar com os números de há mais de 6 anos em que só 1% dos veículos, em Portugal, é que eram veículos elétricos. Todos os 99% eram motores de combustão. Por isso Portugal vai bem e, sobretudo, tem cada vez mais um modelo de desenvolvimento em que deixa claro que investir na sustentabilidade é o melhor para o crescimento da economia do nosso país. Normalmente pede-se aos ministros do ambiente que quando se fala em crescimento da economia que eles estejam calados ou que sejam agnósticos. Eu não sou. Eu sou a favor do crescimento da economia e digo isto de forma inequívoca. Eu não encontro modelo de bem-estar para os portugueses, ou para os que não são portugueses, numa economia que não cresce. Agora tem que crescer neutra em carbono, regenerando recursos e cabendo dentro dos limites do sistema terrestre e, para isso, tem que ter mecanismos completamente diferentes daqueles que estiveram no passado. Dou só um exemplo. Olhamos para aquilo que foi, e foi um sucesso, a divulgação das agendas inovadoras para a indústria que foram apresentadas na presença do primeiro-ministro António Costa e do ministro Pedro Siza, no terminal de cruzeiros do porto de Leixões. 70% do investimento que lá está é investimento que tem a ver com o cluster do lítio até à reciclagem das baterias; tem a ver com a produção de energia a partir de fontes renováveis; tem a ver com a produção de gases renováveis; tem a ver com a descarbonização de processos industriais, ou seja, é investimento. Por isso, aqueles que ainda dizem, e dizem mal, que o ambiente e economia estão de costas voltadas, ou são faces voltadas da mesma moeda, estão mesmo completamente enganados. Os três cenários que estudamos, em função daquilo que foi o compromisso de neutralidade carbónica para 2050, deixou uma coisa absolutamente clara: o cenário que mais garante que Portugal vai ser neutro em carbono 2050 é o cenário em que a economia cresce mais, ou seja, quer dizer mais mobilidade e mais consumo de energia. Agora essa mobilidade tem que ter zero emissões, esse consumo de energia tem que também ter zero emissões. E por isso, o que estamos aqui a falar é mesmo de investimento 2 B, como agora se diz, 2 mil milhões de euros em cada ano relativamente ao cenário *business as usual*, do qual 85% deste investimento é das famílias e das empresas, ou seja, estamos mesmo a falar de pôr a economia a crescer com investimentos na sustentabilidade. Por isso é essencial que a Europa lidere este processo no mundo, até porque não lidera mais nenhum. Se pensarmos, por exemplo, na

transição digital, os chineses e os americanos já estão muitos quilómetros à nossa frente e, por isso, é essencial manter a liderança política no discurso, no compromisso relativamente ao combate às alterações climáticas. Atrás dele está de facto um potencial de criação de riqueza, criação de novos empregos, e empregos qualificados da maior dimensão, e a Europa tem de o liderar. E Portugal quer liderá-lo neste contexto europeu, sendo mesmo um dos países mais progressistas.

Em conclusão, Glasgow acontece do meio de uma crise energética verdadeira. E alguns tentaram fazer criar a confusão relativamente à descarbonização e à crise energética. Hoje, não tem mesmo nada a ver uma com a outra. Sim, os combustíveis estão mais caros, mas por uma única razão. É que o petróleo está mais caro. Sim, a eletricidade na produção está mais cara, mas por uma única razão. É que ainda se produz eletricidade a partir de combustíveis fósseis, mormente gás natural, e o gás natural está mais caro, logo a produção é mais cara. É exatamente o oposto. Agora fechamos o carvão vamos ter de importar energia? Bom, o que é que é o carvão? É energia. De onde é que ele vem? É tudo importado. 100% do carvão que chega a Portugal chama-se energia importada e, portanto, eu admito que por causa de se encerrar o Pego haja 1% do que se consome num dia que seja importado a partir, já agora, de um mix energético, onde também entra o carvão, mas entra residualmente enquanto aqui era 100%. Não haja a mais pequena dúvida, dos ganhos ambientais, dos enormes ganhos da balança comercial. Este *phase out* do carvão dos últimos 3 anos poupou a Portugal 440 milhões de euros de importação de carvão. Por isso, é absolutamente essencial, para garantir que o país se electrifica mais e que a eletricidade é barata, que 100% da eletricidade seja produzida a partir de fontes renováveis. No dia em que isso acontecer vai ser mesmo muito mais barata, não podendo nós nunca, em situação alguma, perder a noção de eficiência. Não é porque a eletricidade é toda ela gerada a partir de fontes renováveis que nós podemos ter sempre a luz acesa. Não, de facto não têm emissões, mas nós não temos materiais do mundo para construir os aparatos todos que são necessários a essa produção de eletricidade que, lá porque não tem emissões, parece que se pode gastar ilimitadamente. Por isso aqueles que quiseram confundir a crise energética com a descarbonização, mentiram. Não há hipótese alternativa de dizer isto.

Sobre a relevância da ciência eu não tenho a mais pequena dúvida que se há preocupação, eu direi mais do que isso, se há uma causa que a humanidade procura ter no sentido de combater as alterações climáticas é a ciência que está por trás desta causa. Já houve vários momentos de aquecimento e de graves mudanças do clima no Planeta, mas nunca nenhuma por ação de uma espécie, a nossa, que vai produzindo cada vez mais gases e, particularmente, gases carbónicos que têm uma maior concentração na atmosfera e é isso que provoca

os fenómenos climáticos extremos e o aquecimento global. Foi mesmo a ciência que demonstrou isso, eu diria até como cidadão que gosta de especular, até me assusto quando há uma unanimidade tão grande, quando 98% dos cientistas dizem isto, acredito que será certamente um bocadinho assim. Sim, a ciência tem aqui um papel da maior importância, nomeadamente aliada à tecnologia, na produção de novas formas de poder fazer, com o qual tem que ter um enorme cuidado. A propósito do copo meio cheio ou meio vazio eu costumo dizer que se o otimista diz que está meio cheio, o pessimista diz que está meio vazio, o engenheiro deve dizer que o copo tem o dobro do tamanho que é necessário para água que tem lá dentro. Nós temos que ter uma economia cada vez mais pensada para a generalidade da suficiência e, nesse sentido, temos mesmo que evitar coisas como, por exemplo, estarmos sempre a produzir. Há materiais que são fantásticos, mais dúcteis, mais leves, mais baratos, mas eu pergunto: E quando deixar de ser usado que é que faz? E, a maior parte das vezes, não há resposta. A ciência, aliada à tecnologia, tem que ter sempre esta preocupação. Em relação ao papel do poder local eu direi que sem de poder local não há transição justa. Só o poder local, tendo cada vez mais a generalidade dos autarcas consciência absoluta de que existem alterações climáticas, de que é preciso combatê-las, ninguém melhor do que os autarcas sabem, em primeiro lugar, definir políticas para o território porque, tudo o que tem que ver com o ambiente, está relacionado com o território, e é capaz de contribuindo para prosseguir um objetivo global, ser capaz de garantir que ninguém fica para trás. Os autarcas são aqui absolutamente essenciais.

Tecnologia ou mudança de comportamento? Há aqui coisas diferentes. Eu direi que no setor electroprodutor, a tecnologia vai ter um papel muito relevante. Isto é, os consumidores devem ser, cada vez mais, menos consumidores e mais ativos, devem procurar a criação de comunidades energéticas de autoconsumo, a partir de fontes renováveis, mas no limite podem só acender e apagar a luz no interruptor e ficarem satisfeitos. Ficarão certamente se os eletrões todos que chegam a casa provierem de fontes renováveis. Eu posso não ter de mudar muito o meu comportamento para que, por exemplo, o setor electroprodutor chegue em Portugal aos 100% de eletricidade produzida a partir de fontes renováveis. No limite isso é uma coisa das empresas e da tecnologia que elas conseguem desenvolver.

Mas há matérias onde, indubitavelmente, temos de mudar os comportamentos. Estou a falar da mobilidade. Dou estes dois exemplos porque no roteiro para a neutralidade carbónica há dois sectores que têm de chegar a emissões zero em 2050: a produção de eletricidade e a mobilidade terrestre. A segunda só se consegue, sem qualquer dúvida, se nós tivermos aqui um grande esforço na alteração dos comportamentos. Há uma parte social nestas matérias. Não tenho dúvidas nenhuma que nós só vamos conseguir ser neutros em carbono

com esforço. Não encontro outra forma de o poder fazer. Significa este esforço necessariamente uma perda de qualidade de vida? Eu quero acreditar que não. Eu quero acreditar que não, sobretudo, se, por exemplo, nos habituarmos a partilhar mais as coisas. Eu não posso deixar de ter uma mala grande para uma viagem grande. Mas eu preciso de ser dono dessa mala, que todos sabemos que 99,9% do tempo não a uso e é um estorvo que eu tenho lá em casa? Há uma lâmpada lá em casa que só se consegue mudar com um escadote alto. Mas a lâmpada só se funde a cada 3 anos. Eu preciso ter um escadote para mudar uma lâmpada que se funde a cada 3 anos? Certamente não preciso, mas isso obriga, de facto a mudar o nosso comportamento. Sem esforço nós não conseguimos chegar onde queremos. Dando números para não especular. As energias renováveis já criaram em Portugal 9000 empregos. Só 3000 empregos são no cluster eólico de Viana do castelo, ou seja, é mais o emprego criado que emprego destruído pelas energias renováveis. Mas obviamente que isso obriga a um cuidado muito grande. Há fundos para tal, como seja ao fundo da transição justa, mas indelutavelmente, assim como já houve momentos em que na história se perdeu uma percentagem enorme da população em face do desconhecido, seja o desconhecido da peste, ou uma outra pandemia, uma guerra terrível, nós aqui também temos que fazer este esforço. Vem aí uma mudança. Imaginando que há duas visões diferentes: uma verde e uma digital, se calhar a digital vai trazer muito mais disrupções no trabalho do que se calhar a transição verde. Recordo-me de há pouco tempo ver um estudo sobre quais são os empregos mais dispensáveis em função da transição tecnológica e concluir que o estudo não podia estar certo, porque dizia que um dos empregos mais dispensável com a transição tecnológica é o de árbitro. Se de facto o mundo fosse justo não sei quando é que o Benfica iria voltar a ganhar campeonato algum. Portanto é evidente que vai ter de continuar a haver árbitros e há sempre formas de mitigar aquilo que nos é trazido pela ciência.

Haverá o sentimento existente para a mudança? Existe cada vez mais. O Banco Europeu de Investimentos a cada ano faz um inquérito sobre qual é o grau de preocupação que as pessoas têm com as alterações climáticas e Portugal tem estado sempre liderança. Cerca de 85% dos portugueses estão preocupados ou muito preocupados com as alterações climáticas. Nós aprendemos isto de forma brusca. O que aconteceu em 2017 não deixa dúvidas. Muitas vezes a escatologia acaba por ser importante para no dar um empurrão. Portugal viu, não só, morrer mais de 100 pessoas nos incêndios de 2017, como já perdeu 13 km quadrados de costa nos últimos 30 anos, como já nenhum de nós tem dúvidas que, o que é conjuntural é não haver seca a sul do Tejo, estrutural é haver seca. Por isso acho que já nenhum de nós tem dúvidas sobre aquilo que é esta mudança. Obviamente que ainda existe uma fatia muito grande da população que acha sempre que se deve atuar no lado da oferta: se não há água façam barragens, se não há água dessalinizem, se não há água vão

buscá-la a qualquer sítio. Mas esta não pode ser a saída porque os recursos são finitos. Nós temos que saber agir do lado da procura e sermos mais inteligentes a gerir esta procura e, é aqui que eu sinto também que os setores são muito diferentes entre si. Estou sinceramente convencido que uma enorme parte da indústria portuguesa tem consciência que, ou se descarboniza, ou sai do mercado. Li uma notícia há cerca de três semanas, já depois de Glasgow, que num país do sul de África, diziam que não faltam hidrocarbonetos e petróleo para explorar. Já não havia é ninguém que desse dinheiro para poderem fazer essa exploração. Os bancos deixaram de financiar esses projetos. Isso obviamente vai levar, e vai conduzir, a uma mudança que no setor industrial é muito evidente. Quais são os dois setores onde eu sinto que há uma menor propensão para a mudança? Ponto um é um setor transversal social que é mesmo o da mobilidade. A pandemia então pôs em causa tudo. Depois do PART (Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes) há 6 anos, em que reduzimos em mais de 100 euros o valor dos passes mensais na área para Lisboa, em alguns casos, hoje temos 60% da procura que tínhamos no início da pandemia nos transportes coletivos. As pessoas têm um receio enorme de andar de transportes coletivos e isso não deixa de ser significativo e não deixa de nos fazer pensar. Há um outro setor que tem que mudar muito, a agricultura. A agricultura é o único setor produtivo em que as emissões são crescentes em Portugal. Por isso nós temos mesmo que ter aqui uma muito maior preocupação com a forma como nos alimentamos e com a forma como produzimos aquilo que comemos porque, essa sim, não tendo a mais pequena dúvida, de que é absolutamente essencial nós termos, num planeta que já hoje deixa gente a passar fome, alimentos mais baratos, a intensidade da produção é aquela que nos vai trazer problemas mais complexos do ponto de vista das emissões nos anos mais próximos.

Relativamente à dependência do gás diria o seguinte: quanto mais depressa investirmos em fontes renováveis, menos vamos sofrer com qualquer problema de gás. Se nós hoje produzimos 60% da eletricidade a partir de fontes renováveis, o que quer dizer que 8 a 9% são biomassa, 30 a 32% é gás. Quando esses 30% forem 20% e esses 20% forem 10% e quando esses 10% forem zero, esse problema deixa de existir. De facto, Portugal tem a ventura de ter água, sol e vento suficientes para produzir 100% da eletricidade que consome. Na água, desde 1910/40/50, com as barragens. Neste momento não há grande espaço para fazer mais barragens em Portugal, nem água para ela poder vir a produzir mais eletricidade, estamos mais ou menos nosso limites. No vento, com um esforço muito grande feito há cerca de 20 anos. No solar ainda somos uns meninos, apesar de já termos mais do que duplicado a produção solar, nós produzimos hoje menos eletricidade a partir do solar do que na Bélgica. Portanto, nós temos um potencial de crescimento de eletricidade a partir do solar enorme no nosso país.

Sobre as condições ambientais de base eu direi que elas estão presentes. Se nós olharmos, por exemplo, para aquilo que são os investimentos nos setores que podem de alguma forma agredir o ambiente, no PRR, e no futuro do quadro comunitário de apoio, eles são quase todos de apoio à descarbonização. O que é o apoio para a indústria no PRR? 715 milhões de euros para a descarbonização da indústria. Nós pensamos muito nos fundos comunitários, mas os fundos comunitários não são a fonte de financiamento comum das famílias e das empresas. A fonte de financiamento comum das famílias e das empresas é a banca e aquilo que é absolutamente essencial é que, assim como hoje existem stress tests para a banca, exista um stress test para a cor do portfólio de empréstimos e de clientes que a banca tem. Isto é, nós temos que exigir àquele que é verdadeiramente o maior financiador da economia, e será sempre e é muito normal que assim seja. Os fundos comunitários são sempre a exceção, mas a banca é que tem mesmo que cumprir este papel de cada vez mais olhar, na análise de risco que faz dos investimentos que suporta, de perceber que a regeneração dos recursos fósseis têm que estar presente. Concluo com uma afirmação: crise energética imaginei que ia ter em seis anos de governo, crise de matérias-primas é que nunca imaginei. Por isso também aqui afinal a origem das matérias-primas que parecia que poderia vir de qualquer sítio são um fator de risco muito importante para a indústria e para a produção e até para a construção e é absolutamente essencial nós termos uma dupla perspectiva que é a de explorar as poucas matérias-primas que temos em proximidade, sim, eu vou dizer a palavra, lítio, e a segunda coisa que manifestamente não podemos fugir é perceber que os resíduos que produzimos não são afinal resíduos são em muitos dos casos os recursos para essa mesma produção que necessitamos e com uma muito maior proximidade e com o muito menor risco de procura.

COP26 – BALANÇO E DESAFIOS

Humberto Rosa

No âmbito da conferência-debate, *COP26 – Balanço e Desafios*, organizada pela Fundação Res Publica, a 9 de dezembro de 2021, publicamos os contributos dos oradores convidados, João Pedro Matos Fernandes, Ministro do Ambiente e da Ação Climática e Humberto Rosa, Diretor para a Biodiversidade da DG Ambiente, Comissão Europeia.

HUMBERTO ROSA
Humberto Delgado Rosa é o Diretor para a Biodiversidade da DG Ambiente, Comissão Europeia, desde novembro de 2015. Antes disso e desde janeiro de 2012 foi diretor para a adaptação e tecnologia de baixo carbono na DG Ação Climática da CE. A missão do seu directorado atual é proteger, conservar e aumentar o capital natural da União Europeia nas áreas da biodiversidade, natureza, uso do solo, florestas e ciclos de nutrientes. Humberto Rosa tem experiência relevante em política de ambiente europeia e internacional, especialmente quanto a biodiversidade e alterações climáticas. Foi Secretário de Estado do Ambiente do Governo de Portugal de março de 2005 a junho de 2011. De 1995 a 2002 foi assessor para assuntos do ambiente junto do Gabinete do Primeiro Ministro de Portugal. Humberto Rosa é doutorado em biologia evolutiva e licenciado em biologia pela Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa. Humberto Rosa nasceu em Lisboa em 1960.

Tendo acompanhado com interesse o desenvolvimento da COP26, começo por referir que não se pode esperar de uma cimeira como a COP aquilo que uma cimeira não pode dar. Gerou-se uma falsa expectativa em torno da COP26: foi a cimeira com maior atenção pública de sempre, o que fez muita gente esperar que 196 países chegassem à mesa das negociações e em 15 dias aparecessem com uma solução para o problema das alterações climáticas. Já houve cimeiras do clima que chamaram muita atenção, como a cimeira de Copenhaga em 2009, onde a expectativa era tão alta que, o que quer que acontecesse, iria sempre ser sentido como insuficiente – e além disso essa cimeira não correu lá muito bem... Na COP26 assistiu-se a algo parecido quanto a gestão de expectativas. Creio que quase todos os cidadãos do planeta devem ter ouvido a expressão COP26, o que denota como a atenção sobre o problema climático está hoje extremamente acrescida. Os efeitos das alterações climáticas estão hoje à vista de todos, são factos. A perceção pública sobre esses factos está muito mais presente porque as pessoas sentem os impactos dos fenómenos climáticos extremos, essas faturas que a Natureza nos envia. Desta forma, os problemas climáticos são mais sentidos pelas pessoas, e isso tem implicações políticas.

À parte esta introdução, do meu ponto de vista a Cimeira de Glasgow deu alguns resultados relevantes. Desde logo, o Pacto Climático de Glasgow é notável pelo que pede às partes no sentido de no fim de 2022 estarem alinhadas com objetivo de 1,5° centígrados, o que é muito ambicioso. Por

outro lado, houve um reconhecimento de alguns progressos alcançados, mas também do muito que falta fazer para se poder ir mais além. Há outra inovação importante na Cimeira de Glasgow: foi a primeira vez em que os combustíveis fósseis tiveram o dedo apontado. É certo que houve aquela polémica final em que a Índia e China vieram dizer não queriam *phase out* mas antes *phase down*, ou seja, queriam referir um abandono progressivo em vez de um abandono total. Mas mesmo assim, tudo ponderado parece-me que se obtiveram resultados muito interessantes: a questão de dotar o Acordo de Paris de um livro de regras claro e com o alinhamento do prazo de 5 anos para que os países revejam a ambição das suas contribuições; a regulação dos mercados internacionais de carbono; a transparência no *reporting*, verificação e monitorização dos compromissos, que é fundamental para o Acordo de Paris poder resultar. Também o financiamento acrescido em várias frentes e, não menos importante, a questão da adaptação às alterações climáticas, bem como a aceitação de um diálogo futuro sobre um tema sensível que é o de perdas e danos, quando alguns países ou regiões estejam para lá do potencial de se adaptar; a ação para o metano, que é um muito importante gás com efeito de estufa; o reconhecimento pleno de que não se resolve o puzzle climático sem resolver o puzzle da perda de biodiversidade; a abertura para um diálogo continuado sobre o papel do oceano... Na COP de Glasgow, quando escalpelizamos, encontramos muitos componentes bons e interessantes.

Há um outro aspeto que eu gostaria de abordar, que é o do papel da União Europeia. Creio que é justo dizer que a União Europeia é, de há muitos anos a esta parte, o farol do mundo em política climática. Isto acontece porque temos uma opinião pública maioritariamente favorável a medidas avançadas para abordar o problema, e também porque vemos algumas vantagens em abordá-lo. Não é só porque somos bons samaritanos e queremos salvar o mundo, é também porque os que se movem mais depressa têm alguns potenciais benefícios económicos, e também sociais, em preparar-se para um mundo mais descarbonizado. Este papel liderante da União Europeia está hoje reforçado, do meu ponto de vista, graças ao Pacto Ecológico. Este pacto é de facto uma grande novidade também em clima, com ambição reforçada, mas o seu alcance vai bem para lá do clima propriamente dito. Temos hoje no mundo uma crise ambiental mais vasta, uma verdadeira crise ecológica. Não é só uma crise climática: há uma crise climática, há uma crise de perda da biodiversidade, há uma crise poluição, há uma crise de uso ineficiente de recursos. Por outras palavras, há uma crise criada pela influência humana na biosfera, esta camadinha fininha que é o lubrificante da vida no planeta, e da vida humana também. Não temos tecnologia, nem capital humano ou financeiro para substituir os serviços que o capital natural nos dá, e que estão em degradação desde há muito, acelerada e globalizada nas últimas décadas.

O Pacto Ecológico tem esse reconhecimento e fez com que tanto o clima como o resto do ambiente ganhassem uma importância acrescida num contexto político, inclusive porque o Pacto Ecológico é assumidamente também uma estratégia económica e uma estratégia social, com o seu moto de uma transição justa. De facto, não se pode deixar uns para trás enquanto outros avançam para o novo mundo que lá vem. Em suma, é um facto que há um papel de liderança da União Europeia pelo exemplo, e que em Glasgow se manifestou quer aos microfones formais das negociações, quer nos muitos contactos de bastidores em torno delas.

Chamava ainda a atenção para mais dois ou três tópicos. Um deles é o seguinte: se é verdade que temos uma crise que vai para lá do clima, e que não se pode resolver apenas uma parte da crise ecológica sem abordar as suas outras dimensões, então há uma outra cimeira importante que lá vem. É a Cimeira da Biodiversidade, a chamada COP15 da Convenção da Diversidade Biológica, que está prevista para acontecer na China em 2022. Também nessa cimeira temos de conseguir fazer algo diferente do que até aqui. Até agora o que aconteceu? Houve um acordo global para parar a perda de biodiversidade até ao fim de 2010, mas quando chegámos a esse ano estava-se longe de sequer abrandar a perda. Fez-se então um novo acordo global para parar a perda de biodiversidade até 2020, mas quando chegámos lá concluímos que não só não se parou a perda como estávamos mesmo na pior situação de sempre, com o risco de um milhão de espécies desaparecerem e se extinguírem em poucas décadas se nada se alterasse. Claro está que não podemos fazer agora um acordo global para 2030 que simplesmente diga que vamos parar a perda de biodiversidade até lá! Um novo pacto global pela natureza tem de ter componentes diferentes, e uma dessas componentes vai ser similar ao que se conseguiu para o clima: precisamos de um sistema reforçado de monitorização e verificação de compromissos para com a biodiversidade. É decerto mais fácil medir a concentração de CO₂ na atmosfera do que medir diversidade de espécies ou serviços de ecossistemas, mas a ciência já nos dá uma ajuda séria nesse sentido. Portanto chamo a atenção para este tema da biodiversidade, que vai manter-se no ar e continuar a crescer em importância política.

Há um tema em particular que liga diretamente o clima e a biodiversidade, não só materialmente mas também politicamente, porque as pessoas o sentem assim e o encaram com emoções fortes: as florestas. Quando se vê as nossas florestas a arder sem controlo como em 2017 ou coalsas queimados nos fogos australianos, percebemos que a proteção das florestas abrange clima e biodiversidade, temas que aliás estão de facto ligados também em muitas outras vertentes, como os oceanos ou o uso dos solos. Este tema da crise ecológica não se irá embora porque as pessoas já o sentem, sentem-no crescentemente como uma ameaça à sua própria saúde e qualidade de vida, como quando há extremos de calor,

quando há fogos florestais, inundações, secas, etc. Ainda que cada extremo climático não venha necessariamente das alterações climáticas, esses extremos são sentidos pela opinião pública enquanto consequência delas. Por isso entendo que este tema que discutimos não se esvairá politicamente. Para aqueles que pudessem pensar que o Pacto Ecológico Europeu teria sido um devaneio e que talvez desaparecesse da agenda da próxima Comissão Europeia, desiludam-se. Basta lembrar como o último verão foi fértil em fogos florestais e inundações em tantas partes do mundo para ver nisso um garante em que isso não vai acontecer.

Como é que o mundo vai então progredir e conseguir lidar com estes temas tão abrangentes e difíceis? Do meu ponto de vista, a COP26 também deu um sinal importante quanto aos rumos da política ambiental multilateral. Vimos por exemplo como alguns subgrupos de países se puseram de acordo para anunciar conjuntamente objetivos ambiciosos para proteger as suas florestas e para assegurar a não desflorestação. Relativamente a algumas declarações proferidas a respeito da paragem da desflorestação, como no caso do Brasil no contexto da sua liderança atual, talvez a questão da credibilidade se possa colocar, mas há sinais de que este assunto será levado a sério por várias das partes. Veja-se o caso da União Europeia, que se tem mantido fiel ao espírito e letra do seu Pacto Ecológico. Por exemplo, a estratégia florestal da EU para 2030 tem muito mais clima e biodiversidade do que antes, sem desconsideração alguma pelos aspetos económicos e sociais que dependem de florestas saudáveis e resilientes. Ou note-se o pacote que a Comissão Europeia apresentou recentemente com vista a impedir que haja produtos no mercado europeu que contribuam para a desflorestação ou degradação das florestas, e que me parece um exemplo firme de como podemos influenciar o contexto global através do nosso mercado e regulamentação. Esse pacote aplica-se quer a produtos importados, quer a produtos produzidos na Europa, em plena coerência não só com as regras da Organização Mundial do Comércio, mas também com o que foi anunciado no Pacto Ecológico.

Por outro lado, os Estados Unidos e a China tiveram na COP26 um diálogo climático bilateral entre si, o que tem muito peso por serem os dois países com mais emissões. Face a isto, estou convencido de que veremos mais sub-acordos entre grupos de países que partilhem a mesma visão e ambição em dimensões próprias da crise ecológica, incluindo biodiversidade e alterações climáticas. Por outro lado, se tivermos em conta certos fatores como a política ambiental do atual governo americano, a política anunciada do novo governo alemão, influente no contexto europeu e que tem agora uma agenda climática e ambiental reforçada; e a dinâmica de uma opinião pública sensibilizada – tudo isto são sinais de iremos continuar a ver desenvolvimentos positivos com vista a lidar com a crise ecológica global. Certamente que a União Europeia se manterá no

lote dos ambiciosos, e espero que Portugal também. Na verdade, é quanto ao ambiente que melhor se aplica a famosa máxima de que ‘não há alternativa’: não temos alternativa para garantir a qualidade da vida humana senão recuperar a boa condição da biosfera, porque não há outra e dependemos estritamente dela.

O papel da ciência tem sido fundamental para a questão climática. De facto, a política climática é uma filha direta da ciência climática, não por a ciência e os cientistas determinarem ou deverem determinar o rumo das sociedades – isso é algo que cabe aos decisores políticos –, mas sem o trabalho do IPCC, o Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas, e agora o equivalente para a biodiversidade que é o IPBES, o Painel Intergovernamental para a Biodiversidade e os Serviços dos Ecossistemas, não estaríamos onde estamos em termos de conhecer os problemas, suas causas e soluções.

Sobre a questão da importância do poder local na sensibilização e ação nestas questões, tenho assistido fascinado ao ver quantas cidades europeias, e não só europeias, têm políticas de ambiente e sustentabilidade cada vez mais avançadas. Se o mundo fosse gerido como uma grande cidade se calhar estaríamos em melhores circunstâncias, porque o poder local está mais perto das pessoas, das suas vontades e das implicações que a degradação do ambiente tem para elas. É nas cidades que muitas das políticas para melhorar transportes, gestão de resíduos, gestão de água, adaptação local, infraestrutura verde, etc. têm mais para ser feito e com um efeito positivo múltiplo e direto nas pessoas.

Tentado responder à questão de fundo, de se tudo o que impõe fazer é de facto factível, se haverá apoio e determinação política para tudo, ou já será tarde de mais? O tema é filosoficamente relevante, porque efetivamente já houve situações na história da humanidade em que civilizações colapsaram, local ou regionalmente, por terem destruído o ambiente à sua volta de que dependiam. Há muitas antigas ruínas de cidades que hoje estão rodeadas de deserto, um deserto que resultou da ação do ser humano ao sobre-explorar e degradar aquilo de que dependia. E hoje vemos sinais desse caminho a nível global... Quem tenha a ideia de que podemos resolver tudo com tecnologia, construir umas máquinas para começar a produzir água, ou retirar carbono da atmosfera, ou seja o que for, não faz ideia da dimensão real da nossa dependência de serviços dos ecossistemas. A verdade é que estamos mesmo dependentes da Biosfera e não temos feito outra coisa, à medida que nos fomos desenvolvendo e expandindo no mundo, com todos os sucessos que alcançámos, do que degradar a biosfera, a atmosfera, os oceanos, o território. É importante salientar que o planeta Terra enquanto tal não tem nenhum problema especial com isso. Daqui a uns milhões de anos a biosfera regenerar-se-á como fez em várias outras crises registadas no passado geológico da Terra, é uma questão de tempo e de evolução. Agora nós, seres humanos, que medimos os nossos assuntos em anos, décadas ou séculos e não em milhões

de anos, só dispomos mesmo da biosfera que temos nesta faixa temporal em que emergimos e vivemos. Surge então este tema politicamente sensível: irá haver apoio e condições políticas para as mudanças radicais e de fundo que se impõem? Nós, seres humanos, não somos nem anjos, nem computadores; reagimos com razões e emoções, e reagimos em particular ao que nos causa dor ou bem-estar. E aqui é que entra o dilema: será que é preciso uma maior, muito maior, degradação das condições de vida no planeta para haver condições políticas suficientes para assumir uma mudança transformativa? É aqui que entra uma reflexão de fundo e onde vejo fatores de preocupação. Temos hoje muita juventude qualificada, angustiada, com acesso a muita informação, com pouca esperança, mesmo excessivamente sem esperança, e temos de encontrar um discurso e programa político, quer para essa juventude, quer para aqueles que se possam sentir deserdados por esses novos amanhã que cantam, mas que põem em causa práticas que porventura foram identitárias para muitos.

OITO IDEIAS FEITAS SOBRE AS LEGISLATIVAS DE 2022

Filipe Nunes

Enquanto esperamos por estudos pós-eleitorais mais aprofundados, os dados de algumas sondagens divulgadas a seguir às últimas legislativas e os resultados territoriais/agregados ajudam-nos a questionar algumas ideias feitas que foram uma vez mais repetidas antes e depois do dia 30 de janeiro.

As sondagens voltaram a enganar-se

Nas últimas seis legislativas, as sondagens publicadas na semana anterior ao dia das eleições conseguiram sempre antecipar o resultado final. Historicamente, os resultados dos nossos centros de sondagens comparam, aliás, muito bem com os dos seus congéneres europeus. O que se passou desta vez? Em primeiro lugar, se olharmos para a média das sondagens, atualizada diariamente pela Rádio Renascença (“a sondagem das sondagens”), verificamos que o PS esteve sempre à frente do PSD e o somatório da esquerda sempre à frente do da direita. Nunca foi provável uma vitória do PSD ou mesmo uma maioria de direita. Mais: os resultados da *tracking poll* da TVI, que mede tendências, foram bastante mais favoráveis ao PS na segunda semana de campanha do que na primeira. Tudo indica, pois, que desta vez a dinâmica da campanha eleitoral fez a diferença: quase um quarto dos eleitores diz ter sido influenciado por sondagens no momento de votar; quase um terço terá decidido o seu sentido de voto na última semana; e um quarto dos indecisos que tencionavam votar PSD terão mudado de ideias à última hora. Uma sondagem é mesmo isso: o retrato de um momento.

FILIPE NUNES
é politólogo, licenciado em Sociologia pelo ISCTE e doutorado em Ciências Sociais (sociologia política) pelo ICS/UL. Colaborou em vários projetos de investigação e é autor de vários artigos sobre partidos políticos e comportamento eleitoral. Exerceu também funções de assessoria política em vários gabinetes ministeriais. Está ligado ao IPRI/UNL e pertence ao quadro do IDN.

As campanhas de António Costa são sempre péssimas

Esqueçamos Loures em 1993, Lisboa em 2013 e até Lisboa em 2009 (uma campanha com algumas semelhanças com a de 2022: forte bipolarização *vs* Santana Lopes e penalização do BE pela atitude face a José Sá Fernandes). Realmente as campanhas de 2015 e 2019 deixaram algo a desejar, considerando as expectativas e o contexto económico.

Desta vez, tudo se encaminhava para que estas eleições funcionassem como um referendo a António Costa. Mas a campanha do PS conseguiu transformar estas eleições num referendo a Rui Rio, especialmente na reta final da campanha: um referendo às contradições do seu programa social (gratuidade e universalidade do SNS, sistema público de segurança social) e da sua política de alianças (ambiguidade em relação ao Chega). O PS aproveitou todos os erros do adversário e corrigiu a tempo o erro de pedir a maioria absoluta, que ninguém esperava (e que a maioria não desejava) e que o colocava no espaço mediático como o partido da ingovernabilidade.

As campanhas ditas “negativas” têm má imprensa, os eleitores dirão sempre que não gostam e nenhum político assumirá alguma vez esse caminho. Mas as emoções contam muito na hora do voto. O medo pesa, especialmente quando assenta em bases credíveis. A história eleitoral está cheia de exemplos que apontam neste sentido. A direita tem trabalhado melhor o escrutínio dos adversários, especialmente nos EUA e no Reino Unido. Tem trabalhado melhor os dados e as redes sociais. Acontece que houve agora um partido de esquerda que se saiu melhor nessa frente. Um caso que, com as devidas distâncias (e diferenças), merecia mais atenção da parte dos socialistas europeus.

As eleições ganham-se com os votos do centro

Há 20 anos que o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa publica estudos pós-eleitorais no âmbito do projeto Comportamento Eleitoral dos Portugueses. Há 20 anos que sabemos que os resultados eleitorais se jogam na mobilização diferenciada dos campos políticos e dos partidos. Mas há 20 anos que continuamos a ouvir que as eleições se ganham através da captação de um mítico centro eleitoral. É óbvio que a mobilização de uma base eleitoral alargada depende de uma agenda moderada e pragmática (especialmente à esquerda) e depende muito da avaliação do grau de erosão e do desempenho do governo em cada momento (que continuava em 2022 em níveis ainda positivos, embora aquém de 2019). Contudo, o sucesso eleitoral de um partido como o PS dependerá sempre muito mais da desmobilização do eleitorado potencial do PSD do que da captação (muito mais marginal) de votos oriundos da direita. E foi certamente isso que sucedeu desta vez: mobilização máxima da base potencial do PS (superior à de 2019 provavelmente), em virtude da dramatização da campanha (com SNS e Chega à cabeça), a que se juntou algum voto útil à esquerda e uma desistência de última hora de indecisos mais inclinados a votar PSD.

A esquerda ou sobe toda ou desce toda

É verdade que um clima de rutura e tensão entre as forças de um determinado campo pode gerar desmobilização por parte dos seus eleitores. Era justamente esse

o risco do discurso da maioria absoluta por parte do PS: instalava-se a ideia de que afinal o PS não conseguia falar com ninguém. E é verdade também que em 2005 e em 2015 ou 2019 (para não ir mais atrás) a subida do PS foi acompanhada por uma subida do BE e por uma estabilização do PCP (estamos a falar de legislativas).

Mas temos também o contraexemplo de 2009, nas autárquicas de Lisboa, em que o BE é penalizado pela posição sectária face à abertura de Sá Fernandes para negociar. Mesmo nas legislativas de 2009, num cenário europeu de crise financeira a abrir caminho à ascensão do populismo de esquerda (Podemos, Syriza, 5 estrelas, Corbyn, Melenchon), o escrutínio das propostas do BE nos debates eleitorais foi decisivo para conter nessa altura a radicalização da esquerda e uma subida do BE aos dois dígitos que as sondagens chegaram a antecipar.

Esse escrutínio repetiu-se desta vez e uma parte muito significativa do eleitorado potencial do BE respondeu favoravelmente, votando no PS em vez de se abster. A responsabilidade pela rutura à esquerda não foi nem podia ser o centro da campanha do PS mas ela era clara desde o início, mais clara até do que em 2011. Foi porventura a falta desse escrutínio à sua esquerda que levou à fragmentação e à derrota do PS em Lisboa, no final de 2021, quando o BE decidiu concorrer contra Medina após 4 anos de governação em comum, apesar de saber perfeitamente como funciona o sistema eleitoral autárquico.

O BE tem a vida mais facilitada que o PCP

Já todos percebemos que a situação em que se encontra o PCP é pouco invejável. O partido que nasceu na sequência de uma pandemia parece estar em fase terminal na sequência de outra pandemia, cem anos depois. E a posição sobre a Ucrânia não vai ajudar. Tudo indica que a erosão é estrutural, tendo chegado agora a vez de o partido ser atingido em legislativas (quando nessas eleições se mantinha estável há 20 anos na casa dos 6%-7%). Conseguirá a influência sindical, à boleia das crises cíclicas do capitalismo, reverter esta erosão, ou vai, pelo contrário, acelerá-la?

Sem esta implantação sindical mas com um eleitorado potencial mais alargado, a posição do BE também não é propriamente confortável. Parece haver desde o início do partido um desfasamento que já tem sido notado entre um núcleo dirigente bastante radical (ainda que com diferenças importantes entre si) e um eleitorado potencial mais aberto a entendimentos com o PS. Como vimos atrás, já outros resultados eleitorais haviam indiciado os efeitos negativos que podem surgir desse desfasamento. Resta saber até que ponto haverá margem para uma nova reconciliação eleitoral se a linha sectária prevalecer na direção do BE e se o Livre, de regresso ao parlamento, conseguir ocupar o espaço de uma esquerda útil à governação.

Seja como for, o PS é parte (muito) interessada neste debate. O resultado eleitoral confirmou o que as sondagens já antecipavam: um crescimento do voto agregado da direita, que se traduziu numa redução para cerca de metade na vantagem do somatório da esquerda que vinha de 2019. Metade dos jovens votaram à direita. Ora, se em 2022 o PS já não consegue ir a todas (veja-se as dificuldades com eleitorado mais jovem ou qualificado), imagine-se em 2026 quando estiver já com 10 anos seguidos de governação...

O PSD perdeu os setores mais dinâmicos da sociedade

Vários críticos da direção de Rui Rio repetiram esta ideia. É uma explicação sempre apelativa nestes momentos de derrota, mas que, face ao que se sabe, parece completamente desfasada da realidade. Desde 2015 que o PSD é mais competitivo do que o PS nos eleitores com menos de 25 anos e especialmente entre os mais instruídos. Apesar da diferença nacional entre PS e PSD estar acima dos 10 pontos, entre os eleitores com formação superior 36% votaram PSD e só 31% votaram PS. Se há algum partido que tem um problema com os chamados «setores dinâmicos» é o PS.

Em contraste com outros partidos socialistas europeus (talvez com exceção do PSOE), o PS tem hoje uma base fortemente popular, típica dos partidos de massa de esquerda no pós-guerra, mas revela uma dificuldade crescente em entrar no eleitorado mais qualificado dos centros urbanos – daí talvez as derrotas nas autárquicas em várias capitais de distrito. Este último é obviamente um eleitorado com mais visibilidade social e influência política/mediática, cujo afastamento poderá trazer dificuldades à governação do PS, mesmo num cenário de maioria absoluta.

O grande desafio do PS nestes quatro anos é tentar reconciliar-se com estes eleitores sem hostilizar a sua base popular. É uma verdadeira quadratura do círculo, se pensarmos que os recursos são limitados e os interesses contraditórios. E é também um esforço que até pode ser em vão, se pensarmos por exemplo que, na Câmara de Lisboa, o investimento em políticas amigas do empreendedorismo foi insuficiente para o PS se reconciliar com estes setores mais jovens e qualificados. Não é de descartar a hipótese deste afastamento ter a sua origem na imagem de partido associado ao “sistema” e à “corrupção”, temas salientes para estes segmentos da opinião pública, a par da questão do “crescimento económico anémico” e da emigração dos jovens mais qualificados – que também não favorece o PS. A saliência destes temas já foi maior nesta campanha de 2022 e tem tendência a crescer. Será muito por aqui que o desempenho do PS vai ser avaliado no espaço público.

Já o caminho que o PSD tem de percorrer é precisamente o oposto: ir ao encontro das classes populares, e especialmente dos mais velhos e dos funcionários públicos, que são também aqueles que mais participam eleitoralmente.

A estratégia de Rui Rio estava completamente errada

Tudo aponta para que o “troikismo” do governo de Passos e Portas tenha cavado clivagens profundas na sociedade portuguesa que perduram até hoje. Novos contra velhos (a quem foram cortadas pensões de reforma); trabalhadores do privado contra os do setor público; classes médias baixas contra os mais pobres dos pobres. A perceção que existe desde essa altura, especialmente entre pensionistas e funcionários públicos, é que PSD e CDS receberam o programa de ajustamento de braços abertos e que até quiseram ir além dele. Em vésperas da intervenção externa, o PSD tinha aliás apresentado um projeto de revisão constitucional nessa linha.

Face ao que se conhece da sociedade portuguesa e do comportamento eleitoral (mais ativo) de idosos e funcionários públicos, é evidente que uma estratégia deste tipo dificilmente pode ser maioritária. Fez, portanto, todo o sentido Rui Rio demarcar-se da herança de Passos Coelho, procurando “recentrar” o PSD. A questão é que pouco importa afastar os responsáveis do “passismo” e dizer que se está “ao centro”, quando ao mesmo tempo se faz um acordo com a extrema-direita nos Açores ou quando se apresentam projetos de revisão constitucional que apontam para o fim do acesso tendencialmente universal e gratuito ao SNS. Acertou no posicionamento estratégico mas falhou completamente na tática usada.

É perfeitamente possível o PSD voltar a reconciliar-se com os pensionistas e com os funcionários públicos (especialmente com os mais qualificados). Os partidos reinventam-se e os eleitorados acompanham essas mudanças. Depois de anos de austeridade (Cameron), em 2019 Boris Johnson conseguiu que o mesmo partido conservador entrasse nos bastiões do partido trabalhista, com um ambicioso programa de investimentos públicos. Mas para o PSD conseguir isso vai ter de trabalhar mais e melhor do que em 2022. O sucesso da experiência governativa em Lisboa vai ser essencial enquanto montra de um possível Governo nacional do PSD.

A Iniciativa Liberal e o Chega são criaturas de Rui Rio

Foram inúmeros os erros táticos de Rui Rio, alguns referidos atrás. Mas é injusto atribuir apenas a Rio responsabilidades pelo crescimento da IL ou do Chega ou achar que a IL e o Chega vão desaparecer com uma nova liderança do PSD posicionada mais à direita. (Ao olhar para a distribuição dos votos da IL não é aliás de excluir que em muitos círculos alguns dos seus potenciais eleitores tenham acabado por votar útil no PSD.)

É sempre difícil travar o crescimento de forças políticas novas – o PS sentiu isso com o BE na primeira década deste século. Além disso, a IL e o Chega têm rostos que foram promovidos nos media de direita e nos próprios partidos da direita democrática. Foram legitimados pelo próprio PSD. O que vimos agora foi o resultado eleitoral de um processo cultural mais longo, de radicalização da direita, que passou pela tabloidização da comunicação social, pela futebolização da televisão e que encontrou agora os protagonistas para o representar eleitoralmente.

Se na sequência da crise financeira de 2008, assistimos a uma radicalização da esquerda (Syriza, Podemos, Corbyn, Sanders, Melenchon; BE+PCP na casa dos 20%), desde pelo menos a eleição de Trump em 2017 temos vindo a assistir a uma radicalização da direita um pouco por todo o lado. Esta radicalização da direita não é historicamente nova e surge com uma motivação não apenas socio-económica mas também cultural, certamente associada ao justo reconhecimento de direitos das mulheres e das minorias sociais. Assenta numa espécie de darwinismo social, que mistura agenda anti-imigração com um programa de redução das funções sociais do Estado. As falsificações da desclassificação social e do *grand remplacement* estão a gerar adesão em todo o mundo ocidental. Não será por acaso que o Chega atrai mais homens do que mulheres; e não será por acaso que a direita atrai hoje mais jovens do que a esquerda – já que estes sentem que a esquerda é hoje o “mainstream”, o tal “sistema”, sentimento que alimenta toda esta contracultura de direita.

Talvez as mudanças no ambiente internacional venham a penalizar a extrema-direita europeia. Ainda é cedo para perceber isso. À partida, o Chega parece mais enraizado que a IL. (De resto, não é certo que a IL não tenha sido vítima de algum voto útil no PSD, que apesar de tudo subiu mais de 100 mil votos.) As raízes do Chega vão muito para lá de Rui Rio. Responder a este desafio não vai ser tarefa fácil. Mas se se apropriar da agenda da extrema direita, o PSD comete um erro grave que degrada a democracia e que tem saído caro ao PP espanhol e à direita republicana francesa, para citar apenas exemplos mais próximos. Pelo contrário, a estratégia alemã (CDU) do cordão sanitário tem conseguido conter o crescimento da AfD.

O Chega chega onde a direita democrática não chega: aos estratos intermédios, que completaram o ensino secundário, mas que se sentem abandonados (nos seus territórios, nas suas vidas profissionais, na comparação com os beneficiários de prestações sociais). Neste sentido, ao ir buscar votos também à abstenção, o Chega aparentemente soma à direita. Soma eleitoralmente, mas diminui politicamente uma direita democrática que o reconheça como interlocutor.

PS: Para este artigo beneficei bastante da leitura de alguns artigos e podcasts que recomendo vivamente:

<https://www.publico.pt/2022/02/19/opiniaop/opiniao/discursos-superficie-1996074>

<https://setentaequatro.pt/ensaio/vai-ficar-tudo-bem>

<https://www.pedro-magalhaes.org/bases-sociais-do-voto-nas-legislativas-de-2022/>

<https://expresso.pt/podcasts/perguntar-nao-ofende/pedro-magalhaes-ics-iscte-sondagens/>

<https://observador.pt/especiais/legislativas-como-se-construiu-o-novo-mapa-cor-de-rosa/>

REFORMAS E EQUILÍBRIOS DE PODER

Reinhard Naumann

A REINHARD NAUMANN

Reinhard Naumann é desde 1996 representante da Fundação Friedrich Ebert em Portugal e investigador freelance nas áreas das relações de trabalho e das políticas de emprego. A seguir aos estudos de Ciência Política (licenciatura na Philipps-Universität Marburg em 1988) trabalhou numa editora científica e na sede do Movimento Anti-Apartheid. Em 1991 mudou-se para Portugal, a fim de colaborar num projecto de investigação na área das Industrial Relations (ISCTE, 1991-1994). Colabora em projectos do Instituto Sindical Europeu e faz parte da rede de correspondentes do Observatório Europeu da Vida do Trabalho (EURWORK) e do Centro Europeu de Expertise na Área do Direito do Trabalho, Emprego e Políticas Laborais (ECE). Tem publicado artigos científicos em algumas obras de referência na área das relações colectivas de trabalho, entre as quais contributos para os livros “The association of small and medium-sized enterprises in Europe” (Traxler and Huemer, London, Routledge, 2007), “Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution and Institutionalization” (Avdagic, Rhodes and Visser, Oxford University Press, 2011) e “Collective Agreements: Extending Labour Protection” (Hayter and Visser, International Labour Organization, Geneva 2018). É membro do conselho científico do Instituto Ruben Rolo e da direcção da associação Práxis - Reflexão e Debate Sobre Trabalho e Sindicalismo.

RESUMO

O Partido Socialista português costuma governar sozinho, raramente forma coligações com parceiros à direita e nunca com partidos de esquerda. Esse tipo de “governança solitária” distingue o PS do SPD e de outros partidos de centro-esquerda na Europa. A ausência de cooperação entre o PS e os partidos à sua esquerda é em primeiro lugar resultado da autoexclusão das esquerdas radicais que não querem integrar-se no sistema ao qual se opõem. No entanto, é do interesse estratégico dos socialistas aumentar a sua capacidade de formar alianças à esquerda enquanto mantêm as portas abertas para a cooperação com a direita.

COLIGAÇÕES NA ALEMANHA

Poucos dias após as eleições nacionais de 26 de setembro na Alemanha conversei com um amigo português sobre as probabilidades de haver um governo de coligação entre o SPD, os Verdes e os Neoliberais do FDP. Quando lhe falei do horizonte temporal da formação do novo executivo (vários meses) ele estranhou a longa duração das negociações. Improvisei a seguinte explicação: Um contrato de coligação determina as grandes linhas e uma série de medidas concretas em todas as áreas da política governamental durante uma legislatura e a distribuição das pastas entre os partidos. No caso do “semáforo” essa tarefa é dificultada pelo facto de ser necessário construir pontes entre parceiros de diferentes campos políticos, centro-esquerda, no caso do SPD, e dos Verdes e centro-direita, no caso do FDP. Trata-se de um pacote de muita matéria e de grande complexidade. Dá muito trabalho e exige tempo. Para ter uma noção das dimensões: O acordo entre PS e o Bloco de Esquerda de 2015 continha cinco páginas e meia, o contrato da coligação acordado em finais de novembro de 2021 entre as direções de SPD, Verdes e FDP tem 177.

Desde os anos sessenta, governos de coligação baseados em acordos escritos são a regra na República Federal da Alemanha. O primeiro período de liderança do SPD no governo federal (1969-1982) baseou-se numa coligação com os liberais do FDP. Treze anos depois iniciou-se o segundo período de governação social-democrata na coligação SPD-Verdes (1998-2005). Seguiram-se entre 2013 e 2021 oito anos como parceiro júnior numa Grande Coligação com a CDU durante os quais o SPD mergulhou numa profunda crise. Recuperou de forma surpreendente nas eleições de setembro de 2021 e, está prestes a formar um governo de coligação entre três partidos, uma novidade que se deve à fragmentação do espectro partidário.

Durante a década de 1960-70, o *Bundestag* foi composto por três partidos (CDU/CSU, SPD e FDP). Desde então, entraram os Verdes (1983), o Partido do Socialismo Democrático / Die Linke (1990) e os nacionalistas de direita da AfD (2017). Em 1983, a CDU/CSU e o SPD alcançaram 87% dos votos, em 2021 receberam juntos menos que metade (49,8%).

COLIGAÇÕES EM PORTUGAL

Em Portugal os partidos da direita estão habituados a formar governos de coligação, seja no seio do seu próprio campo político (1979-1983, 2002-2005, 2011-2015), seja com o PS (PS-CDS 1978, PS-PSD 1983-1985). O PS, por outro lado, governou quase sempre sozinho, com exceção das duas coligações com partidos de direita que ocorreram em situações extremas, isto é, durante as intervenções do FMI em 1978 e 1983-1985. O PS nunca formou governos de

coligação com partidos de esquerda, facto que resultou em primeiro lugar do sectarismo do Partido Comunista que sempre insistiu de forma intransigente na sua exigência de um regresso à “transição para o socialismo” e na acusação de o PS fazer parte da direita. Essa estratégia do PCP contribuiu para a instabilidade política dos primeiros dez anos da democracia portuguesa e obrigou o PS nos períodos da sua governação a procurar apoio entre os partidos à sua direita. A relação do PS com o Bloco de Esquerda que foi criado por algumas correntes da esquerda radical com raízes na luta contra a ditadura e na revolução (LCI/PSR, UDP e outras) não é muito melhor, por um lado, porque os Bloquistas querem combater o sistema capitalista e qualquer cooperação com o PS significa implicitamente uma legitimação desse mesmo sistema, e por outro lado, por haver fortes anticorpos em partes do PS contra alianças com a esquerda radical, seja com a sua parte leninista e sectária, seja com a parte mais moderna e aberta.

Apesar do seu papel decisivo na revolução, os Socialistas governaram durante as duas primeiras décadas da democracia portuguesa apenas durante quatro anos, liderando o I e II governo constitucional (1976-1978) e o governo do Bloco Central (1983-1985). Esse cenário mudou radicalmente a partir de 1995. Após dez anos na oposição, o PS conseguiu regressar ao poder e governar 19 anos num período de 26 (1995-2021). Apoiando-se numa estratégia que combina o desenvolvimento económico acelerado orientado para a economia do conhecimento com políticas sociais e laborais ativas, os governos de António Guterres (1995-2002), José Sócrates (2009-2011) e António Costa (2015-) tornaram o PS a força dominante da política portuguesa.

A RECEITA DO PS

Desde os anos 70, o desenvolvimento acelerado da economia e a modernização do estado provocaram mudanças profundas nas relações sociais. A tradicional “sociedade de providência” (Boaventura de Sousa Santos) foi desvanecendo e ergueram-se as estruturas de um Estado Social com a capacidade de assegurar um determinado nível de segurança social. O fortalecimento e a diferenciação desse estado social são uma marca distintiva da governação socialista e tornam o PS o partido de referência para os segmentos mais vulneráveis da população e também para aqueles que ganham com a modernização e que querem que os perdedores do processo sejam apoiados.

Nos confrontos entre o PS e a esquerda radical, esta última costuma apresentar-se como a única verdadeira defensora do estado social contra os ataques da direita e o alegado oportunismo dos Socialistas. Esse discurso do PCP e do Bloco de Esquerda contrasta com o facto de o PS ter sido o principal obreiro do estado social em Portugal, desde o início da democracia até hoje. Teria interesse fazer um balanço sistemático da transição da sociedade de providência para

o estado social e dos contributos que deu cada uma das forças políticas. Uma análise deste tipo poderia ajudar a informar um debate alargado sobre a defesa do estado social.

Houve de facto grandes avanços na expansão do estado social, como p.e. a consolidação financeira da Segurança Social e a introdução do Rendimento Mínimo Garantido (1996). A promoção do desenvolvimento socioeconómico orientado para produtos e processos de qualidade viu-se reforçada pelas políticas para a ciência e tecnologia e para a sociedade da informação. Fizeram-se enormes progressos no fortalecimento da escola pública e do ensino superior e a iniciativa “Novas Oportunidades” deu um forte impulso à qualificação e reconversão profissional. O Serviço Nacional de Saúde cresceu, diversificou-se e demonstrou durante a pandemia da COVID-19, apesar de todas as suas fragilidades, capacidade de resposta.

A DIFICULDADE DE CONCLUIR O SEGUNDO MANDATO

Durante os últimos 26 anos, o PS conseguiu promover grandes avanços no desenvolvimento do Estado, da economia e da sociedade. No entanto, teve manifestas dificuldades em organizar no parlamento as maiorias necessárias para assegurar a continuidade da sua governação. Os governos Guterres e Sócrates não chegaram ao fim da segunda legislatura e foram substituídos por governos de direita que se apressaram a abolir ou adulterar parte das obras do PS. O governo de António Costa corre o risco de ter um destino semelhante:

- Em 1995, sob a liderança de António Guterres, o PS obteve uma maioria relativa no Parlamento, falhou por pouco uma maioria absoluta em 1999, e caiu em 2001-2002 devido ao bloqueio da oposição unida de direita e esquerda.
O governo Durão Barroso implementou uma série de contrarreformas, entre elas o Código de Trabalho que alterou de forma muito significativa as relações de poder nas relações laborais.
- Em 2005, o PS, liderado por José Sócrates, obteve maioria absoluta no parlamento, alcançou em 2009 uma maioria relativa e falhou em 2011 devido ao bloqueio da oposição unida de direita e de esquerda. O governo Passos Coelho aproveitou a intervenção da Troika para implementar agressivas políticas contra a proteção social e (novamente) contra os direitos dos trabalhadores.
- Em 2015, sob a liderança de António Costa, o PS tornou-se apenas a segunda força no parlamento, mas conseguiu conquistar o poder do

governo com base numa aliança parlamentar com a esquerda radical, obteve uma maioria relativa nas eleições de 2019, mas falhou em 2021 devido ao bloqueio por parte da oposição unida de direita e esquerda.

Existe o risco de um avanço das direitas (PSD, IL e Chega) nas eleições antecipadas em Janeiro de 2022, com inevitáveis repercussões nas políticas governativas dos próximos anos.

A POSIÇÃO DE CHARNEIRA DO PS

Em 2015, António Costa abriu a porta no parlamento à cooperação com a esquerda radical sem, no entanto, se comprometer com uma aliança permanente. Foi um passo importante para posicionar o PS como um partido capaz de formar alianças à esquerda e à direita. Olhando para a posição do PS no sistema político português parece uma estratégia adequada. Situado entre o maior partido de centro-direita (PSD) e a maior força da esquerda radical (BE), o PS parece predestinado a desempenhar o papel de uma charneira que assegura a coesão do sistema no seu todo.

O governo do Bloco Central de 1983-85 e os compromissos entre PS e PSD, que possibilitaram as sete revisões constitucionais entre 1982 e 2005, e a preparação da entrada na Zona Euro durante a segunda metade da década de noventa demonstram que há um grande denominador comum entre os dois partidos. O surgimento da Iniciativa Liberal que defende um liberalismo antissocial e do CHEGA, que mobiliza os piores instintos retrógrados de partes da população, pode no futuro dificultar entendimentos entre Socialistas e Social-democratas, mas as estratégias de PS e PSD continuarão, em larga medida, compatíveis.

A ponte entre o PS e as esquerdas radicais é muito curta e estreita. Os acordos parlamentares que constituíram a base da geringonça continham medidas relevantes nas políticas sociais, económicas, fiscais e de emprego, mas representaram no seu todo um compromisso muito limitado em termos de conteúdos e de duração. Excluíam as grandes divergências (estratégia para o desenvolvimento económica, combate ao défice, integração europeia, política externa e de segurança) e não definiram passos para a continuação da cooperação. Parece-me que as bases do PS e do BE gostaram da experiência dos quatro anos de cooperação. Neste contexto, um debate sobre um projeto comum para além da legislatura 2015-2019 poderia ter criado dinâmicas interessantes no seio dos dois partidos e em seu redor. Uma aproximação bem-sucedida poderia ter produzido um entendimento para uma governação estável durante mais quatro anos, mas parece não ter havido vontade de nenhum dos lados para assumir os riscos de uma negociação orientada para um compromisso alargado.

CONCLUSÕES

É no interesse do PS manter a sua capacidade de colaborar com a direita moderada e, simultaneamente fazer evoluir a sua relação com a esquerda radical no sentido de uma consolidação e de um alargamento de consensos. Uma melhor relação com a esquerda alarga o leque de escolhas de parceiros para a governação e aumenta o poder negocial do PS em relação à direita.

O PCP parece ser cada vez menos relevante neste contexto porque está em pleno declínio e reage à sua própria crise com os habituais reflexos sectários. O Bloco de Esquerda, por outro lado, tem a sua base eleitoral num *milieu* jovem com capital cultural e em crescimento. Apela com eficácia ao desejo de mudanças mais profundas na sociedade existente numa parte da população. O debate sobre a possibilidade de alianças à esquerda não deve excluir ninguém, mas é preciso ter em conta que o potencial parceiro do futuro é o Bloco, o PC tem os dias contados.

A maioria dos dirigentes do BE quer manter o espírito anticapitalista do partido e tem uma forte aversão contra o reformismo dentro do sistema representado pelo PS. A base social do BE é semelhante à base dos Verdes na Alemanha, mas o Bloco não está disposto a ir pelo mesmo caminho. Nos anos 70, os Verdes alemães questionaram o sistema económico, político e social sob todos os aspetos, integraram-se desde os anos 80 sucessivamente nas instituições parlamentares e são hoje uma parte constitutiva do *establishment*. Para os Bloquistas uma assimilação desse género é inaceitável e terão de encontrar uma forma de “ir ao jogo” sem perder o seu espírito crítico em relação ao sistema dentro do qual vivem e trabalham. O BE tem de participar na conceção e implementação de políticas progressistas concretas, se não será condenado a fazer uma trajetória semelhante a do PCP.

Os dilemas dos Bloquistas não são problemas que o PS tenha de resolver, mas os Socialistas podem e devem delinear uma estratégia que aumente a sua capacidade de formar alianças à esquerda. A procura de compromissos dá muito trabalho e pode ser inconveniente ou irritante, mas faz parte do jogo e é decisiva na luta por um futuro melhor.

O FUTURO DA GOVERNANÇA MACROECONÓMICA EUROPEIA

Pedro Marques

RESUMO

O debate sobre a adequação do quadro macroeconómico europeu aos desafios contemporâneos tem ganho cada vez mais protagonismo, sobretudo no rescaldo da emergência sanitária provocada pela pandemia da Covid-19 e perante as consequências económicas e sociais da invasão russa da Ucrânia. As regras orçamentais não foram desenhadas com base nos atuais níveis de dívida pública, que agora incluem todo o esforço dos últimos dois anos - seja o reforço dos serviços de saúde, sejam os apoios a trabalhadores, famílias e empresas, ou o investimento em defesa e auxílio à Ucrânia, etc. - e também não contemplam devidamente as enormes exigências da transição verde. Para garantir que os Estados Membros não fiquem condenados à austeridade e ao falhanço na luta contra as alterações climáticas, argumenta-se que urge repensar a governança macroeconómica na União Europeia, integrando salvaguardas do investimento público e de uma gestão socialmente sustentável da dívida pública, mas também a consagração de uma capacidade orçamental permanente para a Zona Euro.

ABSTRACT

The debate on the adequacy of the European macroeconomic framework to contemporary challenges has gained increasing prominence, particularly in the aftermath of the health emergency caused by the Covid-19 pandemic and given the economic and social consequences of the Russian invasion of Ukraine. The fiscal rules, in particular, were not designed considering the current levels of public debt, which now include the whole efforts of the last two years – strengthening health services, supporting workers, families and companies, or investing in defence and assisting Ukraine, etc. - and also fail to adequately address the massive requirements of the green transition. To ensure that Member States will not be condemned to austerity and to fail in the fight against climate change, one argues that there is an urgent need to rethink the macroeconomic governance of the European Union. This includes integrating safeguards for public investment and socially sustainable management of public debt, as well as the establishment of a permanent fiscal capacity for the Euro Area.

PEDRO MARQUES
Eurodeputado pelo Partido
Socialista, Vice-Presidente do
Grupo S&D

1. INTRODUÇÃO

A criação da União Económica e Monetária representou uma nova fase da integração europeia, decidida a apostar na interdependência e cooperação entre países. A sua estrutura, no entanto, foi desequilibrada desde a origem, com uma partilha de riscos muito limitada e um pendor desmedido para a disciplina orçamental. Prova disso é o Pacto de Estabilidade e Crescimento, que estabelece exigentes critérios para os Estados Membros, entre os quais um défice máximo de 3% do PIB e uma dívida pública limitada a 60% do PIB (ou em trajetória descendente), sem que, no mesmo momento, se tenham produzido avanços na dimensão da gestão comum dos choques assimétricos, ficando a Zona Euro desde então limitada pela ausência de um Orçamento próprio ou instrumento similar.

No contexto da crise financeira de 2008, as regras orçamentais do Pacto foram temporariamente flexibilizadas para permitir a intervenção pública no sistema bancário e impedir uma espiral recessiva. Esta abordagem provocou um aumento da dívida pública na generalidade dos Estados Membros, mas de dimensões diferentes. Por um lado, a assimetria do impacto no sistema bancário nacional implicou esforços orçamentais discrepantes. Por outro, o *doom loop* agravou a situação dos países onde a interdependência entre Estados e banca era superior, causando um ciclo negativo.

Perante a evolução das contas públicas, e apesar de muita contestação à esquerda, prevaleceu a partir de 2010 a tese neoliberal, que postulava a primazia da consolidação orçamental no curto-prazo e uma estratégia de austeridade. Este contexto produziu reformas do Pacto de Estabilidade e Crescimento, mas também a criação do Tratado Orçamental, que incrementaram a veia já disciplinadora da União Económica e Monetária. Os resultados foram muito negativos em todas as frentes: social, económica e política.

Numa fase posterior, já com uma política mais interventiva do Banco Central Europeu, mas também com governos determinados em desafiar o paradigma da austeridade como “única alternativa”, a economia europeia começou a mostrar sinais de recuperação. Em Portugal, e de forma inovadora mesmo no plano europeu, o XXI Governo Constitucional, liderado por António Costa, apostou, a partir de 2015, numa estratégia de devolução de rendimentos, sem descurar a responsabilidade orçamental - conseguindo até o primeiro excedente em 47 anos de democracia.

Contudo, em 2020, nova crise para a União Europeia, desta vez provocada por uma pandemia global. A Covid-19 exigiu fortes, mas justificadas, restrições nas economias e circulação de pessoas, com custos económicos para todos os

países. Ainda com a memória viva sobre a austeridade e os seus resultados, a UE enveredou por um caminho diferente. Perante o desafio comum da pandemia, os 27 Estados Membros chegaram a acordo para uma resposta verdadeiramente europeia: desde a suspensão das regras orçamentais, até medidas de financiamento de emergência da economia, com destaque para o SURE e o Next Generation EU, instrumentos baseados na emissão de dívida comum, o que representa uma abordagem verdadeiramente solidária.

Apesar desta determinante mudança na resposta política, importa refletir sobre as mudanças necessárias ao quadro macroeconómico da União Europeia. O regresso da guerra ao continente europeu, com a invasão russa da Ucrânia, comprometeu as expectativas de recuperação económica e expôs as fragilidades que persistem na Zona Euro. Às perspetivas minguantes de crescimento acrescentam-se previsões preocupantes de inflação, uma combinação devastadora para os rendimentos dos cidadãos europeus. Neste contexto, o regresso das regras orçamentais deve ser descartado, permitindo que os Estados Membros continuem a apoiar famílias e empresas, e a sua reforma priorizada e formalizada enquanto condição “sine qua non” para a reinstalação do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Não podemos cometer os erros de 2012, é preciso evitar uma consolidação orçamental precoce. Em simultâneo, é tempo de construir uma resposta coordenada e capaz de mitigar o custo humano e social negativo desta guerra, ultrapassando as velhas limitações da União Económica e Monetária tal como consagrada no Tratado de Maastricht.

Nesse sentido, o presente artigo avança com uma leitura crítica do atual quadro de governança macroeconómica, em particular das regras orçamentais, e avança com um conjunto de soluções que podem garantir a sustentabilidade da União Económica e Monetária. Exploram-se três dimensões específicas: um instrumento de estabilização para a Zona Euro, inspirado no desenho do atual plano de recuperação e resiliência, uma reforma e simplificação das regras orçamentais, com salvaguarda de investimento público na transição verde e uma revisão dos níveis de referência, em particular para a dívida pública pós-Covid, e a plena integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e do Pilar Europeu dos Direitos Sociais no Semestre Europeu.

2. ORIGEM

No início da década de 1990, os Estados Membros comprometeram-se com uma nova fase da integração europeia. A chegada de Jacques Delors à Presidência da Comissão Europeia, em 1985, fez-se acompanhar de ambição política para aprofundar a lógica de cooperação e interdependência económica, o que incluiu o desenvolvimento do mercado interno e culminou na criação da moeda única.

O Tratado de Maastricht, assinado em 1992, promoveu mudanças estruturais no projeto europeu, entre as quais se conta a arquitetura fundacional da União Económica e Monetária (UEM).

Para garantir as condições necessárias para avançar com a UEM, os Estados Membros (na altura 12 países, incluindo Portugal) chegaram a acordo sobre o conjunto de critérios de convergência, responsáveis por garantir estabilidade económica e financeira em cada um dos países. Estes concentravam-se na estabilidade de preços, na sustentabilidade das contas públicas, nas taxas de juro obtidas, e na estabilidade da taxa de câmbio da moeda nacional. Em suma, todos os países interessados em aderir ao euro teriam de provar a estabilidade económica e sustentabilidade orçamental.

Em simultâneo, a Comissão Europeia ficaria responsável por monitorizar o défice orçamental e a dívida pública dos Estados Membros, para os quais foram estabelecidos valores de referência: respetivamente, 3% e 60% do PIB (ou, no caso de ultrapassar, em clara trajetória descendente). Em caso de incumprimento, os Estados Membros seriam alvo do procedimento por défice excessivo, que, em última instância, poderia resultar em multa. A mensagem política era clara: a insustentabilidade das contas públicas de um Estado Membro é da sua responsabilidade, e deve ser atalhada, por colocar em causa toda a estabilidade da Zona Euro.

Aqui é importante notar que o Tratado de Maastricht apresentava outros indícios desse pendor rígido, nomeadamente as limitações impostas ao Banco Central Europeu (BCE). Por um lado, o objetivo principal do BCE resume-se à estabilidade de preços, não lhe equiparando a promoção do pleno emprego, tal como acontece em várias instituições semelhantes. Por outro, o BCE ficou expressamente proibido de comprar dívida pública soberana no mercado primário, isto é, não pode comprar dívida diretamente aos Estados Membros, uma forma de esbater quaisquer preocupações de *moral hazard*.

Nos anos seguintes, os Estados Membros concordaram em aprofundar a metodologia para salvaguardar a disciplina orçamental. Em 1997, o Conselho Europeu adotou o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), desenhado para garantir uma melhor coordenação das políticas económicas e orçamentais na Zona Euro. Ao PEC foram atribuídas duas dimensões: uma vertente preventiva, baseada na monitorização do desempenho dos países, e uma vertente corretiva, baseada na aplicação do procedimento por défice excessivo. Mais tarde, em 2005, o Conselho Europeu reforçou a vertente preventiva, nomeadamente com a introdução dos objetivos orçamentais de médio prazo (OMP), mas aliviou as condições para ativar o procedimento por défice excessivo, garantindo maior flexibilidade aos Estados.

Na altura ainda nada o fazia prever, mas a arquitetura da União Económica e Monetária, tão unidimensional na sua preocupação latente com disciplina orçamental, seria testada em breve. Os resultados foram devastadores, com consequências sociais e políticas que ainda hoje se fazem sentir.

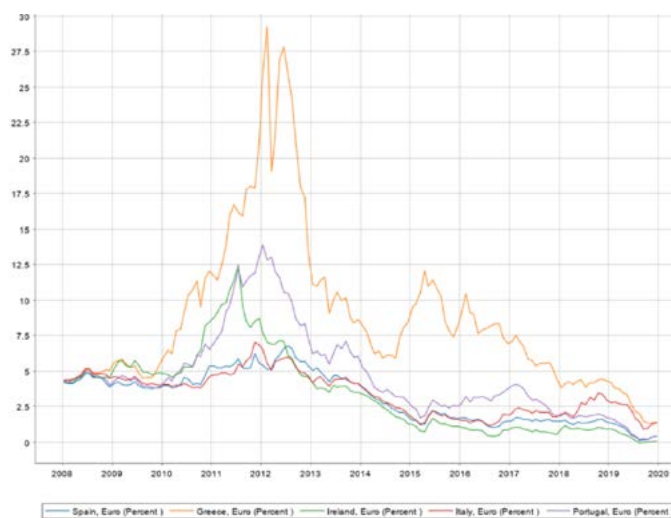
3.

CRISE FINANCEIRA, CRISE DO EURO E O ADVENTO DA AUSTERIDADE

A crise financeira global de 2007/08, precipitada pelo colapso do mercado imobiliário nos Estados Unidos da América, provocou igualmente um choque no sistema bancário europeu, com impacte muito rápido e intenso na economia real. Neste contexto, os governos nacionais viram-se forçados a intervir para estabilizar o setor financeiro, mas também a aumentar a despesa pública para impedir uma espiral recessiva. A resposta à crise implicou um aumento imediato da dívida pública na Zona Euro, com vários países a ultrapassar os limites do défice. O cumprimento das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento ficou, naturalmente, para segundo plano - uma abordagem encorajada pela própria Comissão Europeia.

Contudo, porque estas regras (sobretudo os 3% de défice e os 60% de dívida pública) serviam de referência para os mercados financeiros nas suas análises de risco aos títulos de dívida soberana, a combinação entre recessão económica e acrescido esforço orçamental gerou receios de insustentabilidade das contas públicas. Assim, à medida que se consolidava a ausência de um mecanismo europeu de financiamento dos países mais afetados, os mercados mostravam-se cada vez mais relutantes em financiar os Estados Membros, o que se refletia nas elevadas taxas de juro a que várias economias da Zona Euro ficaram sujeitas.

TAXAS DE JURO ENTRE 2008 E 2020: PORTUGAL, GRÉCIA, ESPANHA, ITÁLIA, IRLANDA



Fonte: Banco Central Europeu

Além disso, as limitações do Banco Central Europeu, legalmente impedido pelos tratados europeus de adquirir dívida soberana no mercado primário, deixavam os países da Zona Euro inteiramente expostos aos mercados financeiros. A inexistência de salvaguardas à dívida soberana criou um ciclo de *feedback* negativo: quando as taxas de juro subiam, a situação orçamental piorava; quando a situação orçamental piorava, as taxas de juro subiam. Este sistema frágil, que forçava Estados a depender exclusivamente dos mercados para se financiar, viria a revelar-se devastador: entre 2009 e 2011, três países da Zona Euro perderam acesso aos mercados financeiros, isto é, os seus títulos de dívida pública eram vistos como ativos demasiado arriscados, e viram-se forçados a pedir ajuda externa. A crise do euro era uma realidade.

Neste contexto de emergência, a falta de adequação da governança macroeconómica da União Europeia era relativamente consensual, mas o sentido da sua reforma não era unânime: a esquerda favorecia flexibilidade orçamental e uma força de estabilização europeia para permitir apoio à economia, enquanto a direita defendia uma rápida consolidação orçamental, supostamente uma estratégia para controlar as contas públicas. Face aos constrangimentos já existentes (elevada dívida pública), a UE acabou por seguir a visão neoliberal, que foi amplamente apresentada à população como sendo a única alternativa viável. Os resultados - como hoje sabemos e iremos relembrar adiante - não foram apenas insatisfatórios, mas até contraditórios para com a sustentabilidade das contas públicas.

Durante este período, entre as principais alterações ao quadro macroeconómico estão: criação do Semestre Europeu, dupla atualização do Pacto de Estabilidade e Crescimento, assinatura do Tratado Orçamental, estabelecimento do Mecanismo Europeu de Estabilidade. Quando combinados, estes instrumentos representam uma viragem na integração europeia. Atribuíram poderes acrescidos às instâncias europeias para influenciar as políticas nacionais, mas com uma ênfase quase total na disciplina orçamental - um caso flagrante de correção por excesso.

Começando pelo Semestre Europeu, importa relembrar que este ciclo de coordenação de políticas nacionais surgiu com o intuito expresso de garantir cumprimento das regras orçamentais. Esta sua perspetiva unidimensional foi responsável por várias recomendações específicas por país que consideravam apenas as contas públicas, negligenciando frequentemente os custos sociais das medidas receitadas ou os outros desequilíbrios verificados nos Estados-membros. O reconhecimento dessa tremenda limitação viria muito mais tarde, com a inclusão tímida dos princípios consagrados no Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Porém, o Semestre Europeu era apenas o veículo dessa ortodoxia neoliberal, entretanto estruturalmente integrada no quadro macroeconómico europeu.

Por exemplo, a primeira revisão (2011) do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o “six-pack”, introduziu novas regras orçamentais (“cláusula-travão” da dívida, que exige uma redução anual média de 5% da porção em excesso), aumentou a vigilância sobre Estados Membros (através do Semestre Europeu), facilitou a ativação do procedimento por défice excessivo (a dívida acima de 60% passou a ser critério suficiente), criou o procedimento por desequilíbrio macroeconómico (com um carácter mais preventivo), e reforçou ainda a capacidade de punir Estados incumpridores (multas até 0.5% do PIB). Por sua vez, a segunda revisão do PEC (2013), o “two-pack”, estabeleceu uma cronologia orçamental comum, que exige a apresentação dum orçamento provisório e a sua aprovação pelas instâncias europeias antes do voto no Parlamento nacional, e um reforço da monitorização para Estados Membros recipientes de ajuda externa, ou sob procedimento por desequilíbrio excessivo.

Alguns dos critérios acrescentados ao PEC sobrepõem-se ao Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governança, em vigor desde 2013. Mais conhecido por Tratado Orçamental, este foi um acordo intergovernamental, à margem do direito europeu e por isso sem o mesmo estatuto legal, que aprofunda o perfil disciplinador das reformas nos anos anteriores. O conteúdo exaustivo e a complexa situação jurídica do Tratado Orçamental são prova viva que a produção compulsiva de regras orçamentais durante a crise do euro produziu uma manta de retalhos onde as regras se multiplicam e repetem.

Entre outras condições, o Tratado Orçamental reforçou as limitações ao défice estrutural, que passou a ser um máximo de 0.5% do PIB para Estados Membros acima do nível de referência para a dívida pública (1% para países abaixo dos 60% de dívida), criou o mecanismo automático de correção para países em desvio dos objetivos de médio-prazo, e definiu a obrigação de divulgar planos para emissão de dívida pública de forma prévia à Comissão Europeia e Conselho da UE. Contudo, um dos detalhes mais polémicos do Tratado Orçamental foi a transposição deste ter sido colocada como condição fundamental para um Estado Membro aceder ao apoio do Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE).

Tal como referido atrás, no rescaldo da crise financeira, havia Estados Membros com necessidades urgentes de apoio financeiro. Além do pedido de resgate ao Fundo Monetário Internacional, estes países puderam aceder a 500 mil milhões de financiamento de emergência através do Instrumento Europeu de Estabilidade Financeira (EFSF) e do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (EFSM), duas entidades *ad-hoc* que foram estabelecidas em maio de 2010. Mais tarde, as duas estruturas foram substituídas pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade, que passou a ser uma garantia de último recurso para os países da Zona Euro. Para que o MEE possa resgatar um Estado há duas grandes condições: um memorando de entendimento, com um programa

extenso de reformas que garantam estabilidade financeira, e a ratificação do Tratado Orçamental. Ou seja, o apoio financeiro está subjugado à aceitação das exigentes regras orçamentais e consequente monitorização externa recorrente.

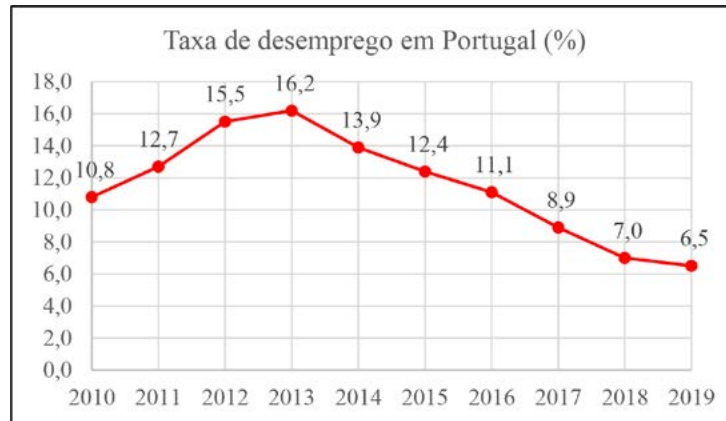
À luz do novo quadro macroeconómico europeu e da ideologia prevalecente, que privilegiava a consolidação orçamental no curto-prazo, o programa de ajustamento português de 2011 implicou aumentos de impostos extraordinários, cortes nos salários da função pública e uma onda de privatizações. Durante este período, o governo de PSD e CDS defendeu ainda “ir além da troika”, ou seja, ultrapassar até as medidas do programa de ajustamento, com base no pressuposto que esta era a única alternativa.

No entanto, a estratégia de austeridade falhou em todas as dimensões. Mesmo que os cortes no investimento do Estado se tenham traduzido em menor despesa, também implicaram uma redução da atividade económica. Tal como já tinha sido provado no rescaldo da grande depressão de 1929, nos EUA, insistir na consolidação das contas públicas durante um ciclo recessivo contribuiu para aumentar a recessão. A história e larga maioria da produção académica sugerem-nos que as políticas económicas do Estado devem ser tendencialmente contracíclicas. A austeridade agravou a recessão, dificultou o crescimento económico, que também piorou o desempenho na gestão da dívida pública, e - pior que tudo - teve custos sociais dramáticos.

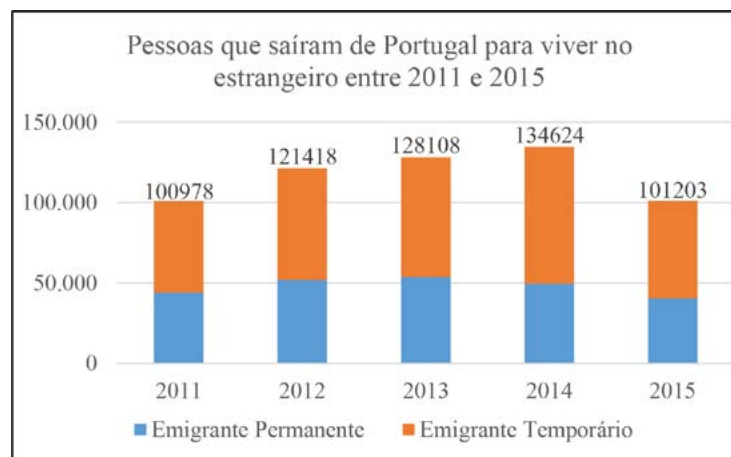
A grande negligência da ideologia neoliberal é o seu carácter unidimensional, que esquece o impacto da ortodoxia orçamental nos restantes setores da sociedade. Um parecer técnico, sobretudo quando desenhado desta forma, não se pode traduzir automaticamente numa resposta política. As consequências disso são bem conhecidas em Portugal. O salário mínimo nacional estagnou durante quatro anos, os apoios sociais foram cortados. A taxa de desemprego atingiu o máximo histórico de 17.8% (abril de 2013), chegando aos 42.5% para jovens até 25 anos. Mais de 500 mil pessoas saíram do país entre 2011 e 2015, seja de forma permanente ou temporária.



Fonte dos dados: Pordata, via INE



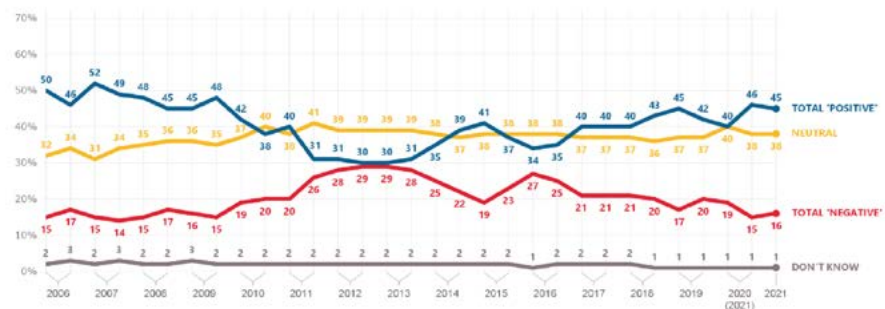
Fonte dos dados: Pordata, via INE



Fonte dos dados: Pordata, via INE

Estes desenvolvimentos na governança macroeconómica da UE radicaram na leitura da crise das dívidas soberanas exclusivamente como uma consequência “auto-imposta” e fruto de irresponsabilidade orçamental, o que provocou uma clivagem entre países credores e países devedores, mas também alimentou a desconfiança da UE por parte de todos cidadãos. Portanto, além de ter fracassado em recuperar a economia e de ter condenado populações a sacrifícios na sua qualidade de vida e bem-estar, a resposta austeritária foi ainda responsável pelo crescimento de sentimentos negativos face ao projeto europeu.

D78 In general, does the EU conjure up for you a very positive, fairly positive, neutral, fairly negative or very negative image? (% - EU)



Fonte: Retirado diretamente do Eurobar

Contra esta maré, foi Mario Draghi, Presidente do Banco Central Europeu, que ofereceu um primeiro impulso à recuperação na UE. Em julho de 2012, clarificou que estava “pronto para fazer tudo o que for preciso” para salvar o euro, uma declaração capaz de acalmar os mercados – e que Draghi traduziu numa política monetária muito mais interventiva. O BCE fez crescer o seu portefólio de ativos, dispondo-se a comprar dívida dos Estados Membros a entidades privadas, ou seja, no mercado secundário, garantindo assim a estabilização das taxas de juro. A nova postura da instituição foi decisiva para prestar um alívio esperado e necessário à situação económica e ao projeto europeu.

No início de 2015, poucos meses depois de Jean-Claude Juncker assumir a Presidência da Comissão Europeia, esta instituição publicou uma comunicação sobre a flexibilização do PEC, que, mais tarde, viria a ser apoiada pelo Conselho. Este momento representa o primeiro reconhecimento das limitações da resposta à crise financeira e das dívidas soberanas: na ânsia de estabilizar as contas públicas, a Europa subestimou as necessidades de investimento público para garantir a recuperação económica. Porém, em vez de desafiar o quadro macroeconómico, a flexibilização do PEC traduziu-se sobretudo numa condução política dentro das regras existentes - ainda assim, uma ligeira correção da via original.

Portanto, quando os portugueses escolheram dar uma maioria parlamentar aos partidos de esquerda, em 2015, havia condições para apostar numa mudança de rumo e em novas prioridades. Ainda assim, a decisão política do governo do Partido Socialista foi audaz ao desafiar a austeridade e privilegiar a devolução de rendimentos e expansão da procura interna. Esta nova abordagem foi, num primeiro momento, recebida com ceticismo pela ortodoxia europeia. Contudo, ao contrário da teoria postulada pelos neoliberais, foi capaz de conciliar o cumprimento das regras europeias e a sustentabilidade social, ou seja, não comprometeu nem as contas públicas, nem o bem-estar dos cidadãos. Foi com Portugal que a mentalidade no círculo europeu começou definitivamente a evoluir para uma lógica mais tolerante e otimista, decisiva daí a alguns anos na resposta à crise seguinte.

Este período ficou ainda marcado pelo relatório dos cinco Presidentes, assinado por Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Martin Schulz, Mario Draghi e Jeroen Dijsselbloem, onde constam os próximos passos para completar a União Económica e Monetária. Nesse documento, os cinco Presidentes avançam com um roteiro de medidas para completar a União Económica, a União Financeira, a União Orçamental, e reforçar o escrutínio e legitimidade democrática. Entre as medidas elencadas, encontramos várias lacunas que persistem até aos dias de hoje (ex: sistema europeu de garantia de depósitos na União Bancária) e outras onde foi possível alcançar resultados (ex: *backstop* do fundo europeu de resolução bancária).

Contudo, a segunda metade da década anterior foi dominada por outros desafios para a União Europeia, nomeadamente a gestão da crise humanitária provocada pela guerra na Síria, ou a decisão de saída do Reino Unido da União Europeia e consequentes negociações. Assim sendo, também porque a economia europeia demonstrava uma tendência positiva, a pressão política para reformar o quadro de governança macroeconómica desvaneceu.

4.

DA CRISE PANDÉMICA À GUERRA NA UCRÂNIA

Foi já com a atual Comissão Europeia em funções que se iniciou a revisão da governança macroeconómica da UE, em fevereiro de 2020. Não demoraria muito, contudo, até o processo ser, novamente, remetido para segundo plano.

No mês seguinte, o impacto da COVID-19 começaria a sentir-se no território europeu. A rápida propagação do vírus levou a Organização Mundial da Saúde a declarar uma pandemia global e forçou os governos a adotar medidas de contenção do contágio para salvar vidas e proteger a capacidade de resposta dos serviços de saúde. Perante o cenário de emergência, a Comissão respondeu com prontidão e, ainda em março de 2020, propôs a ativação da cláusula de derrogação geral do PEC, que efetivamente permite aos Estados Membros adotar medidas orçamentais excecionais para apoiar a população, sem condicionamento da economia nacional.

Enquanto o Banco Central Europeu decidiu reforçar a atuação no mercado e a compra de títulos de dívida soberana (para garantir taxas de juro baixas aos Estados Membros), seguindo a linha interventiva de Draghi, o Eurogrupo demonstrou uma postura significativamente diferente do passado. Foi possível chegar a acordo com relativa agilidade para criar um pacote de emergência com empréstimos destinados quer ao setor público, quer ao setor privado. Este combinava um novo instrumento comunitário de apoio ao emprego (SURE), com os recursos existentes do Banco Europeu de Investimento e do Mecanismo Europeu de Estabilidade. Ao contrário do que havia acontecido anteriormente, durante a crise do euro, as linhas de crédito do MEE não ficaram sujeitas a condicionalidades económicas – também um sinal de solidariedade e mudança de paradigma político.

Face à intensidade da pandemia e da crise económica associada, mas também ao impacto simétrico do vírus nas economias nacionais e às limitações orçamentais de alguns Estados Membros, ganhou força a possibilidade de avançar com um mecanismo comum para apoiar a recuperação de todos os países da UE. A emissão de dívida comum, que havia sido um tabu no rescaldo da crise financeira, passou a estar em cima da mesa. Pela primeira vez na história,

apesar de alguma resistência dos quatro Estados Membros “frugais” (Áustria, Dinamarca, Holanda, Suécia), foi possível financiar de modo comum o novo e reforçado orçamento europeu. O Next Generation EU é um fundo comum de recuperação de 750 mil milhões, a distribuir em subvenções e empréstimos, a que se acrescenta o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027.

O desenvolvimento e implementação dos planos nacionais de recuperação e resiliência ficou a cargo dos governos, mas mantém a Comissão com um papel de monitorização para aferir o cumprimento dos princípios fundamentais da União Europeia e das prioridades políticas: transição verde, transição digital e resiliência. O nascimento do Next Generation EU demonstrou que no projeto europeu ainda reside uma dimensão de solidariedade e partilha de esforços, que muitos julgavam perdida. A sua criação permitiu retomar um debate que foi um tabu durante muitos anos, que poderá permitir a correção de uma lacuna grave e diagnosticada há várias décadas (precede até a criação do próprio euro): a ausência de capacidade orçamental permanente para a Zona Euro.

A partilha de soberania subjacente a uma área monetária única pressupõe a existência de mecanismos de coesão e convergência, ou seja, de recursos financeiros para apoiar o crescimento económico e prosperidade nos territórios que menos beneficiam com a partilha de soberania. Em última instância, uma reforma minimalista neste sentido deve contemplar, pelo menos, um instrumento de estabilização comum de resposta a choques assimétricos, por exemplo, um sistema europeu de re-seguro de desemprego. Face a um choque negativo, este instrumento iria automaticamente apoiar os Estados Membros afetados no pagamento dos estabilizadores automáticos, isto é, os pagamentos sociais que impedem uma quebra abrupta do consumo e que salvaguardam a dignidade e vida humana. A ausência de mecanismos de convergência e de estabilidade contra-cíclica agrava os desequilíbrios na zona monetária única, que levam a desemprego e emigração nos Estados-membros mais afetados. Sabíamos da teoria que seria assim, mas experimentámos esta evidência no período de 2011-2015.

Quando tudo apontava para um período de recuperação económica depois da crise profunda no pico da pandemia, a invasão russa da Ucrânia, no início de 2022, acrescentou um novo choque e mais instabilidade à Europa. Vladimir Putin retomou o caminho de 2014, quando anexou a região da Crimeia, e orquestrou uma operação militar que não se coíbe de bombardear civis e destruir cidades. Perante a tamanha barbaridade deste ataque a um povo inocente, a União Europeia não podia responder com indiferença. Desde o dia 24 de fevereiro de 2022, os Estados Membros e vários parceiros internacionais da UE acordaram uma série de medidas de apoio à Ucrânia (financeiras e militares), mas também fortes sanções contra o regime russo e aqueles que o sustentam. Se é verdade que este esforço foi capaz de travar a investida russa no terreno e

de penalizar tanto os oligarcas que apoiam Putin como a economia russa em geral, importa também reconhecer o profundo impacto económico e social das mesmas na própria UE.

Os países da União Europeia reduziram de forma brutal as suas importações da Rússia, nomeadamente de combustíveis e produtos energéticos. Por um lado, os Estados Membros concordaram em impor um embargo ao carvão e petróleo de origem russa (salvo poucas exceções ou extensões de prazo). Por outro, foi a própria Rússia a suspender o fornecimento de energia aos países que se recusaram a fazer os pagamentos em rublos. A principal consequência decorrente desta situação foi o aumento substancial dos preços da energia, agravando uma trajetória já crescente de 2021, o que provocou uma inflação inédita na Zona Euro – com vários países a registar uma inflação superior a 10%. Apesar da inflação de base (“core inflation”) se manter em valores relativamente aceitáveis, o preço da energia disparou mais de 40%, afetando toda a economia (desde bens alimentares, a transportes e produção industrial) e penalizando brutalmente o rendimento disponível das famílias europeias, em particular as mais vulneráveis.

Hoje, com a política monetária herdada de Mário Draghi a atingir os limites de atuação e com o primeiro aumento das taxas de juro em mais de 10 anos – a forma mais genérica de controlar a inflação, mas com um impacto negativo na atividade económica e investimento – não há margem para falhar na revisão das regras orçamentais e da governança macroeconómica. Estão ultrapassadas face à nova realidade, não conseguiram assegurar a sustentabilidade das contas públicas (revelaram-se pró-cíclicas) e não correspondem às necessidades da nossa economia, desde logo no contexto da descarbonização. Na certeza de que a ideologia de 2012, da austeridade e dos cortes, não provou ser uma solução, adensa-se também a expectativa que as ferramentas de 1992, consagradas no Tratado de Maastricht, também não são suficientes para responder à sucessão de desafios no nosso horizonte.

5.

REFORMA DA GOVERNANÇA MACROECONÓMICA - PROPOSTAS EM DISCUSSÃO

Em primeiro lugar, é preciso refletir o impacto orçamental quer da crise Covid – quebra na atividade económica, apoios aos trabalhadores, famílias, empresas, investimento na saúde – quer dos aumentos significativos do preço da energia. Os níveis de referência para a dívida pública estão desatualizados e, se assim continuarem, vão forçar países a descer dívidas para menos de metade em duas décadas, uma solução completamente insustentável do ponto de vista económico e social.

Por um lado, a margem orçamental adicional é fundamental no imediato para atenuar o impacto do aumento generalizado dos preços, em particular para as famílias mais vulneráveis. Por outro, num contexto posterior, uma retoma económica capaz de alcançar os objetivos políticos ambiciosos que a União Europeia traçou, como a dupla transição verde e digital, também implica investimento - tal como tem sido sublinhado de forma generalizada, seja por especialistas na academia ou reputadas instituições políticas. Aliás, basta lembrar como a contenção orçamental na resposta à crise do euro penalizou as perspetivas de crescimento económico da União Europeia. As análises disponíveis das regras orçamentais não são animadoras nesta frente: o Conselho Orçamental Europeu (*European Fiscal Board*), por exemplo, tem insistido que as regras estão a empurrar os Estados Membros para cortar no investimento público, prejudicando o crescimento de longo prazo.

Tendo a UE assumido metas ambiciosas para redução de emissões (55% até 2030, neutralidade carbónica até 2050) e considerando toda a evidência científica que nos demonstra a urgência do combate às alterações climáticas, assim como a maior frequência de fenómenos climáticos extremos verificados no continente europeu atualmente (ondas de calor, incêndios, cheias, etc.), regras orçamentais que não se revelam compatíveis com a transição verde não parecem adequadas. Importa lembrar que, em janeiro de 2020, a própria Comissão estimou um fosso de investimento para cumprir os objetivos do Pacto Ecológico até 260 mil milhões de euros por ano. Mesmo com o importante contributo do Next Generation EU e com as iniciativas para incentivar o setor privado a tornar-se mais sustentável, os Estados Membros vão precisar de capacidade para intervir.

Se a União Europeia quiser liderar na transição verde e quiser fazê-lo de forma socialmente justa, o primeiro passo é precisamente repensar as regras orçamentais. Há bons motivos para criar uma isenção específica para investimentos sustentáveis e produtivos, que garantam retornos a longo-prazo, ou para apoiar as regiões e trabalhadores mais afetados neste processo. Este é também o caminho para uma maior autonomia energética da UE, evitando repetir os erros cometidos na relação com a Rússia. Ter sucesso nesta transição vai implicar mudar fontes de energia, cadeias de produção, padrões de mobilidade, métodos agrícolas, hábitos de consumo - tudo. Se queremos ser os campeões do clima, o planeta não pode ser apenas uma nota de rodapé nas novas regras orçamentais. No fundo, aquilo que se exige é que a UE seja capaz de priorizar as diferentes políticas.

O mesmo deverá acontecer no âmbito do Semestre Europeu, que precisará de ser adaptado à nova realidade, funcionando como veículo das novas prioridades políticas, em vez de só receitar austeridade e disciplina orçamental.

Com um “procedimento por desequilíbrio social”, o Semestre pode ser veículo para promover igualdade, melhores salários, mais direitos. Com os princípios integrados do Pacto Ecológico, o Semestre pode passar a recomendar reformas que penalizem os grandes poluidores. Com atenção aos excedentes orçamentais, tão desestabilizadores como os défices, mas frequentemente esquecidos, o Semestre pode promover convergência entre regiões e países.

Além disso, não obstante a importância do Next Generation EU enquanto instrumento de dívida comum para enfrentar a pandemia, a ausência de uma capacidade orçamental permanente na Zona Euro constitui uma lacuna comprometedor. Sem esta, tanto a convergência e coesão são sacrificadas, como os 27 líderes estão sujeitos a encontrar um consenso sobre a resposta económica comum. Face à guerra na Ucrânia e respetivos impactos sociais e económicos, o orçamento nacional dos Estados Membros está sob pressão - um cenário particularmente precário para os países com elevados níveis de dívida pública.

Sendo que, em meados de 2022, ainda não se conhece a proposta de revisão da governança macroeconómica europeia por parte da Comissão Europeia, parece oportuno proceder a uma revisão geral das principais propostas já conhecidas para este exercício.

CONSELHO ORÇAMENTAL EUROPEU (COE)

No seu relatório de 2021, o COE avança algumas críticas pertinentes ao quadro de governança macroeconómica da UE, bem como sugestões para o futuro. Em geral, a entidade elogia a iniciativa da Comissão, indica que o regresso às regras anteriores não é uma opção viável e destaca que uma reforma mais profunda é “de longe” uma melhor abordagem que fazer pequenas retificações avulsas – indicando ainda que a sua proposta prevê alterações em legislação europeia, mas que pode evitar mudanças em Tratados.

Uma parte substancial da análise foca-se na reformulação da complexa teia de regras aplicadas aos governos nacionais. Aqui, o COE defende a manutenção da regra do défice (3% do PIB) como valor de referência, mas postulam a desadequação das atuais imposições à gestão da dívida pública, tanto dos 60% do PIB como a utilização do “défice estrutural”, uma métrica pouco confiável. Em contrapartida, propõem: 1) uma redução da dívida pública adaptada à realidade nacional, o que permitiria uma gestão realista das contas públicas, sem cortes excessivos e desligados da realidade; 2) um valor de referência para aumento da despesa pública (*Expenditure Benchmark*), que não pode ser superior ao crescimento potencial do PIB no médio prazo, com agravantes para Estados Membros que não tenham atingido os seus OMT.

Quanto à flexibilidade, sugerem clarificar os critérios de utilização desta dimensão, seja ao reforçar os pareceres de entidades orçamentais independentes, seja diminuindo a amplitude de interpretações que podem surgir no quadro atual e que não contribuem para a assertividade do mesmo. Para o COE, esta abordagem pode servir os interesses de todas as partes envolvidas, enquanto aumenta a transparência do processo de decisão. Por um lado, agrada aos membros mais preocupados com a erosão das regras e disciplina, por outro, estabelece critérios claros para explorar a flexibilidade de forma produtiva.

Além das regras orçamentais, o COE refere que a funcionalidade do quadro europeu exige mais condições além da reforma das regras orçamentais:

- Um instrumento de estabilização. Tal como referido atrás, a falta de uma capacidade orçamental permanente na Zona Euro tem implicações negativas até em períodos de prosperidade – um cenário que se agrava substancialmente em casos de crise. Para o COE, a existência deste instrumento é fundamental para responder quer a choques simétricos, quer a choques assimétricos, que afetem apenas alguns Estados Membros.
- A proteção de investimento público produtivo é vista de forma multinível. Refere-se a possibilidade de criar condições que permitam acomodar o impacto social da transição verde, causados pela implementação de impostos ambientais, mas também um reforço do quadro de financiamento plurianual (QFP) com um programa de investimentos para o “bem comum da UE”, removendo o ónus dos governos nacionais e garantindo uma abordagem integrada, com mais *spillovers*.
- Maior foco em desequilíbrios macroeconómicos, promovendo um elo entre as recomendações de política orçamental para cada Estado Membro no quadro dos 27. O relatório menciona, ainda que superficialmente, a possibilidade de utilizar o procedimento por desequilíbrios macroeconómicos para forçar países a investir recursos públicos para evitar excedentes orçamentais abusivos.

MECANISMO EUROPEU DE ESTABILIDADE (MEE)

Tendo em conta a origem do MEE, criado durante a crise do euro e intimamente ligado ao Tratado Orçamental, as suas opiniões tipicamente mais conservadoras não foram surpresa ao longo dos anos. Contudo, um documento recente sobre a reforma das regras orçamentais demonstra abertura para adaptar o quadro

macroeconómico ao novo contexto pós-Covid e com base nas lições dos últimos anos – nomeadamente o falhanço absoluto da estratégia austeritária.

A análise aceita o valor de referência para o défice (3%), indicando um critério adjacente para o aumento da despesa pública, que não pode ser superior ao crescimento real do PIB, mas disputa a adequação do patamar para a dívida pública, atualmente de 60%. Esse, próximo da média europeia aquando do desenho das regras, passou a ser um objetivo distante no cenário pós-pandemia. Nesse sentido, o MEE propõe uma atualização do valor de referência para a dívida pública, que deve passar a ser 100% do PIB, seguindo a mesma lógica de proximidade com a média europeia.

Neste cenário, Estados Membros com uma dívida abaixo dos 100%, ficariam sujeitos ao cumprimento da regra do défice e da despesa, que servem de salvaguarda para gestão responsável contra-cíclica das contas públicas, enquanto os países com uma dívida superior a 100% teriam de cumprir com os atuais critérios de redução da dívida pública (redução anual média de 5% da porção em excesso), salvo casos excecionais, nomeadamente situações de crise. Esta proposta de revisão sugere uma aceitação pelos governos nacionais, visto que se concentra num acerto específico a um dos critérios, o que reduz a incerteza quanto aos resultados a esperar.

No contexto das referências ao investimento público, em particular face às exigências da transição verde, reconhece o efeito negativo da inexistência de um instrumento orçamental de estabilização para a Zona Euro. Face à impossibilidade de praticar uma política monetária que sirva especificidades nacionais, mas também às limitações orçamentais de cada país, a importância de ter capacidade de reação contra-cíclica e de resposta a choques assimétricos é valorizada – e sugere até a consideração do próprio MEE para essa finalidade.

PARLAMENTO EUROPEU (PE)

Por último, importa destacar a posição recente do Parlamento Europeu sobre a reforma do quadro macroeconómico da UE, no qual a eurodeputada Margarida Marques, do Partido Socialista, desempenhou a função de relatora. Esta iniciativa, sem caráter vinculativo, mas que almeja clarificar as expectativas da instituição antes de qualquer processo legislativo formal, foi aprovada por ampla maioria parlamentar, com 461 votos favoráveis e apenas 94 votos contra.

O Parlamento enaltece a importância da “suspensão” das regras orçamentais para garantir capacidade de resposta à pandemia e destaca que a retirada destes apoios deve ser feita de forma gradual e sustentável, para não comprometer as perspetivas de recuperação económica. Caso não exista uma revisão formal das

regras em tempo útil, o PE defende ainda que toda a flexibilidade deve ser garantida durante as negociações em causa, mantendo capacidade de investimento para implementar as transições verde e digital. Para o Parlamento Europeu, as regras orçamentais deveriam ser retomadas já com uma configuração atualizada para o cenário das contas públicas pós-Covid, para afastar definitivamente o cenário de recuo prematuro.

Esta atualização das regras, no relatório do PE, deve considerar o aumento transversal da dívida pública nos Estados Membros. Assim sendo, o relatório pede uma análise extensa e transparente à situação orçamental de cada país para que seja possível desenhar um caminho de consolidação orçamental sustentável. Esta é uma solução alinhada com a proposta avançada pelo COE, que visa garantir margem orçamental para as necessidades de investimento, sem comprometer uma gestão responsável da dívida.

O relatório do Parlamento Europeu sublinha ainda algumas das lacunas e possíveis caminhos para reformar o quadro macroeconómico, incluindo vários temas atrás abordados: a importância de garantir que as regras são contracíclicas, a necessidade de salvaguardar investimento público produtivo, a ausência de uma capacidade orçamental para a Zona Euro, o carácter limitado do Semestre Europeu, que tem de ser alargado para incluir verdadeiramente o conteúdo do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, do Pacto Ecológico Europeu e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Em suma, o relatório esclarece que não é sustentável retornar ao perfil pretérito e identifica corretamente as prioridades da revisão.

Desde então, as diversas resoluções do Parlamento Europeu em resposta à guerra na Ucrânia e respetivas consequências sociais e económicas têm sublinhado a necessidade de solidariedade e coordenação europeia. O Parlamento reivindica mais medidas de resiliência social e alívio económico para as empresas, mas também a necessidade de rever o Quadro de Financiamento Plurianual de forma a adequar os montantes e prioridades em função do contexto atual. Mediante a necessidade de ultrapassar rapidamente a dependência de combustíveis fósseis russos, o Parlamento pediu a criação de um Fundo de Autonomia Estratégica para investir em infraestruturas energéticas e facilitar a produção renovável, interligação entre países e a diversificação de fornecedores.

6. CONCLUSÃO

A resposta unidimensional durante a crise do euro, onde a disciplina orçamental suplantou todas as outras dimensões, foi infrutífera e até contra-produtiva. Piorou as condições das economias intervencionadas, impôs custos sociais

insustentáveis e hostilizou populações. Felizmente, ao aprender com os erros, a resposta europeia à crise pandémica foi radicalmente diferente, para melhor. As reivindicações políticas do centro-esquerda sobre a inadequação das regras, inicialmente vistas como um desafio ousado à ortodoxia neoliberal, hoje são corroboradas na generalidade dos pareceres técnicos. Agora, perante a invasão russa da Ucrânia, importa garantir a adequação das regras orçamentais e da governança macroeconómica da Zona Euro às novas circunstâncias e que os erros do passado não se repetem.

Primeiro, o regresso das regras orçamentais não parece possível enquanto se mantiverem os elevados níveis de incerteza associados à guerra na Ucrânia. Ainda para mais, o seu regresso deve ficar associado à sua reforma, isto é, alterar os critérios antes de voltar a sujeitar os países ao seu cumprimento. Até as instituições mais conservadoras reconhecem (agora) que os níveis de referência para a dívida pública são irrealistas e que devem ser revistos. A proposta de alguns técnicos do Mecanismo Europeu de Estabilidade, de aumentar o teto da dívida para 100%, refletindo a atual média dos Estados Membros é uma solução prática. Caso não seja este o caminho da revisão, pelo menos dever-se-á assegurar uma trajetória mais flexível de redução da dívida pública para os 60% atualmente consagrado nos tratados.

O quadro europeu deve ainda basear-se em regras simétricas para desequilíbrios macroeconómicos (isto é, igualmente rigorosas para países com excedentes) e contra-cíclicas, para que não se agravem as recessões. Além disso, importa salvaguardar o investimento público produtivo. É impossível ignorar as enormes exigências da transição verde uma das grandes prioridades da UE, cujo sucesso depende da nossa capacidade em mobilizar recursos públicos e privados. Se queremos liderar e demonstrar que é possível apostar numa economia limpa, então há que traduzir essa ambição em medidas concretas e prestar uma isenção ao investimento público verde nos cálculos das novas regras orçamentais. Este é também um passo importante para garantir que a UE atinge uma maior autonomia energética no curto-prazo.

A pensar no futuro, e inspirados pelos resultados positivos do SURE e do Next Generation EU, é hora de avançar para uma capacidade orçamental permanente para a Zona Euro. As análises técnicas, ano após ano, desde o início da União Económica e Monetária, apontam para esta ausência flagrante. Se queremos uma moeda única mais estável, que funciona para todos os países, então a Zona Euro precisa de ser completada. Um instrumento de estabilização, configurado para responder a choques simétricos e assimétricos, de forma a que as crises tenham uma resposta automática ao nível europeu, é fundamental para a sustentabilidade e estabilidade da Zona Euro.

Estes objetivos são compatíveis e complementares com um reforço multidisciplinar do Semestre Europeu. O olhar afunilado que construiu um exercício disciplinador de orçamentos deve ser suplantado pela integração de critérios sociais e ambientais. Quando se discute governança macroeconómica, também se deve discutir a nossa ordem de prioridades. Este é o tempo da grande transformação: uma governação macroeconómica mais inteligente e solidária, focada na recuperação sustentável da economia europeia e na capacidade de responder às consequências sociais e económicas da invasão russa. Será um elemento essencial para o desenvolvimento do projeto europeu, um marco da integração pós-Maastricht.

7.

BIBLIOGRAFIA

- BLANCHARD, O., Leandro, A., & Zettelmeyer, J. (2021). Redesigning EU fiscal rules: From rules to standards. *Peterson Institute for International Economics*.
- BLYTH, M. (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford University Press.
- COTTARELLI, C. (2020). *The role of fiscal rules in relation with the green economy*. Economic Governance Support Unit.
- DELIVORIAS, A. (2014). *Review of the 'six-pack' and 'two-pack'*. European Parliamentary Research Service.
- DELIVORIAS, A. (2020). *The 'general escape clause' within the Stability and Growth Pact*. European Parliamentary Research Service.
- DEMERTZIS, M. (27 de Maio de 2021). Europe must fix its fiscal rules. *Bruegel*.
- EUROPEAN CENTRAL BANK. (2004). *EU Fiscal Rules: Issues and Lessons from Political Economy*. Frankfurt.
- EUROPEAN CENTRAL BANK. (2011). *The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform*. Frankfurt.
- EUROPEAN COMMISSION. (19 de October de 2021). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of Regions, on The EU economy after COVID-19: implications for economic governance*. Obtido de https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/economic_governance_review-communication.pdf
- EUROPEAN FISCAL BOARD. (2021). *Annual Report*. Brussels.
- EUROPEAN PARLIAMENT. (16 de February de 2017). *European Parliament resolution of 16 February 2017 on budgetary capacity for the euro area*. Obtido de https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0050_EN.html?redirect
- EUROPEAN PARLIAMENT. (8 de July de 2021). *European Parliament resolution of 8 July 2021 on the review of the macroeconomic legislative framework for a better impact on Europe's real economy and improved transparency of decision-making and democratic accountability*. Obtido de https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0358_EN.html
- EUROPEAN STABILITY MECHANISM. (2021). *EU fiscal rules: reform considerations*. Luxembourg.
- HEIMBERGER, P. (6 de Maio de 2021). European fiscal rules: reform urgently needed. *The Progressive Post*.
- LONERGAN, E., & Blyth, M. (2020). *Angrynomics*. Agenda Publishing.
- MACDOUGALL, D. (1977). *Report of the Study Group on the role of Public Finance in European Integration*.
- MANASSE, P. (27 de January de 2015). *The EU new fiscal flexibility guidelines: An assessment*. Obtido de VoxEU: <https://voxeu.org/article/eu-new-fiscal-flexibility-guidelines-assessment>
- MARTIN, P., PISANI-FERRY, J., & RAGOT, X. (26 de Maio de 2021). *A new template for the European fiscal framework*. Obtido de VoxEU: <https://voxeu.org/article/new-template-european-fiscal-framework>
- MUNDELL, R. (1961). A Theory of Optimum Currency Areas. *The American Economic Review*, 657-665.
- NIELSEN, E. (29 de October de 2021). *The need for better fiscal rules in Europe*. Obtido de VoxEU: <https://voxeu.org/article/need-better-fiscal-rules-europe>
- OLIVIER BASDEVANT, T. C. (2017). Designing Fiscal Rules to Protect Investment. *International Monetary Fund*, 106-124.

- REGLING, K. (15 de Outubro de 2021). Interview with Klaus Regling, ESM Managing Director. (D. Spiegel, Entrevistador)
- SOROMENHO-MARQUES, V. (2014). *Portugal na Queda da Europa*. Círculo de Leitores.
- STIGLITZ, J. (22 de Setembro de 2021). Europe should not return to pre-pandemic fiscal rules. *Financial Times*.
- ZUCMAN, G. (2015). *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*. University of Chicago Press.

A REFORMA DO REGIME JURÍDICO DAS ORDENS PROFISSIONAIS

Constança Urbano de Sousa

CONSTANÇA

URBANO DE SOUSA

é licenciada em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, e doutorada em Direito Europeu, pela Faculdade de Direito da Universidade do Sarre, Alemanha.

Desde 1998 é professora de Direito da Universidade Autónoma de Lisboa, onde foi diretora do Departamento de Direito (2000-2006 e 2012 a 2015). Foi Professora Associada Convidada do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (1998-2006; 2012-2015) e da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (2004-2006; 2018-2020). De outubro de 2017 a março de 2022 foi deputada à Assembleia da República. Desde 1999 é membro da Rede Odysseus (Juristas Especialistas em Direito de Imigração e Asilo) coordenada pela Universidade Livre de Bruxelas, onde leciona no curso de verão de Direito Europeu de Asilo e Imigração (desde 2000). De 2006 a 2012 foi conselheira e coordenadora da Unidade Justiça e Assuntos Internos (JAI) da Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER). De setembro de 2012 a novembro de 2015 foi consultora jurídica no Gabinete do Presidente do Conselho de Administração da Fundação Calouste Gulbenkian. Exerceu o cargo de ministra da Administração Interna no XXI Governo Constitucional, entre 26 de novembro de 2015 e 18 de outubro de 2017. Desde 2017 é Deputada à Assembleia da República, tendo assumido, em 2019, a função de Vice-Presidente da Direção do Grupo Parlamentar do Partido Socialista.

RESUMO

As ordens profissionais são associações públicas que têm carácter excecional. O seu objetivo é assegurar a regulação deontológica de uma determinada profissão quando o Estado não o pode fazer. Não é a satisfação de interesses corporativos dos profissionais, restringindo de forma desproporcionada o acesso às profissões. A multiplicação de ordens profissionais e a desvirtuação da sua missão de interesse público tornaram urgente a reforma do seu regime jurídico, proposta em outubro pelo Partido Socialista. É uma reforma há muito tempo recomendada pela UE e pela OCDE e transformada num compromisso de Portugal no contexto do Plano de Recuperação e Resiliência. Mas é, sobretudo, uma reforma necessária para libertar o País de um corporativismo atávico e assegurar a defesa do interesse público num Estado de direito democrático.

ABSTRACT

Professional associations are public associations which are exceptional in nature. Their purpose is to ensure the deontological regulation of a given profession when the State cannot do so. It is not to satisfy the corporate interests of professionals by disproportionately restricting access to professions. The multiplication of professional associations and the distortion of their public interest mission have made the reform of their legal regime, proposed in October by the Socialist Party, urgent. It is a reform that has long been recommended by the EU and the OECD and has become a commitment of Portugal in the context of the Recovery and Resilience Plan. But it is, above all, a necessary reform to free the country from an atavistic corporativism and to ensure the defence of the public interest in a democracy governed by the rule of law.

1.

CARACTERIZAÇÃO DAS ORDENS PROFISSIONAIS
COMO ASSOCIAÇÕES PÚBLICAS DE CARÁCTER EXCEPCIONAL
NUM ESTADO DE DIREITO DEMOCRÁTICO

As ordens profissionais são associações públicas que integram a Administração autónoma do Estado. O artigo 2.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, define-as como “*entidades públicas de estrutura associativa representativas de profissões que devam ser sujeitas, cumulativamente, ao controlo do respetivo acesso e exercício, à elaboração de normas técnicas e de princípios e regras deontológicos específicos e a um regime disciplinar autónomo, por imperativo de tutela do interesse público prosseguido.*” Têm, assim, a natureza jurídica de pessoas coletivas de direito público, sujeitas ao direito público no exercício das suas atribuições (artigo 4.º, n.º 1 da Lei n.º 2/2013). A sua principal missão não é a defesa de interesses dos profissionais (essa é função de sindicatos ou de associações de direito privado livremente criadas), mas regular o acesso e exercício de uma determinada profissão, com vista à defesa dos interesses gerais dos destinatários dos serviços (artigo 5.º da Lei n.º 2/2013).

As primeiras ordens foram criadas para a regulação deontológica do exercício de profissões liberais. Eram concebidas pela ordem constitucional do Estado Novo como organismos corporativos ou entidades da Administração corporativa, sendo tributárias do sistema corporativo do Estado Novo¹.

Até ao 25 de abril de 1974, havia quatro ordens profissionais (advogados, engenheiros, médicos e farmacêuticos). Com a instauração do regime democrático de abril (e o desmantelamento do corporativismo do Estado Novo), a legitimidade constitucional das ordens chegou a ser questionada, pois a Constituição da República Portuguesa de 1976 era omissa em relação às associações públicas. Mas a primeira revisão constitucional (1982) deu cobertura constitucional à criação excepcional de associações públicas. Assim, nos termos do artigo 267.º, n.º 4 da CRP, “*as associações públicas só podem ser constituídas para a satisfação de necessidades específicas, não podem exercer funções próprias das associações sindicais e têm organização interna baseada no respeito dos direitos dos seus membros e na formação democrática dos seus órgãos*”.

Como ensinam Gomes Canotilho e Vital Moreira, as associações públicas (categoria a que as ordens profissionais pertencem) são “*formas de organização*

1 Sobre o sistema de organismos corporativos como alicerce do Estado Novo, ver Freire, Dulce/Ferreira, Nuno Estêvão, “Construção do sistema corporativo em Portugal (1933-1974)”, in Ferreira, Fátima M./Mendes, Francisco A./ Torres, Jorge M. (Coord.), Organizar o País de Alto a Baixo, Edições Tenacitas: Coimbra, 2016, pp. 31-51.

através das quais o Estado confere aos interessados, propositadamente associados para o efeito, certos poderes públicos, submetendo para isso essas associações a um regime de direito público (...) que se traduz, por via da regra, em restrições mais ou menos intensas à liberdade de associação, constitucionalmente garantida (art. 46.º)². Seguindo de perto estes autores, a criação de ordens profissionais (e demais associações públicas) está sujeita a quatro princípios constitucionais: (1) Excecionalidade (apenas podem ser criadas se for necessário à satisfação de uma determinada finalidade pública); (2) Especificidade (só podem ser criadas para fins específicos, determinados por uma necessidade pública); (3) Proibição do exercício de atividade sindical (as ordens não podem defender os seus membros na sua qualidade de trabalhadores ou prestadores de serviços); (4) Democracia interna (os seus órgãos devem ser eleitos diretamente pelos membros ou por uma assembleia de representantes)³.

O carácter excecional da criação de ordens profissionais também resulta da lei que regula a sua criação, organização e funcionamento, tanto a de 2008 (já revogada)⁴, como a vigente. Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, a “*constituição de associações públicas profissionais é excecional, podendo apenas ter lugar quando:*

- a) *Visar a tutela de um interesse público de especial relevo que o Estado não possa assegurar diretamente;*
- b) *For adequada, necessária e proporcional para tutelar os bens jurídicos a proteger; e*
- c) *Respeitar apenas a profissões sujeitas aos requisitos previstos no artigo anterior.”*

Ou seja, só devem ser criadas ordens profissionais, enquanto estruturas representativas de profissões (e não de profissionais), quando estes pressupostos estão cumulativamente preenchidos e apenas em relação a profissões que, nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 2/2013, devam estar sujeitas “*ao controlo do respetivo acesso e exercício, à elaboração de normas técnicas e de princípios e regras deontológicos específicos e a um regime disciplinar autónomo, por imperativo de tutela do interesse público prosseguido.*”

2 Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. II, 4.ª Ed., Almedina: Coimbra, 2010, p. 811.

3 Idem, pp. 812-813.

4 Nos termos do n.º 2 do artigo 2.º da Lei 6/2008, de 13 de fevereiro de 2008 (revogada pela Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro), a constituição de ordens profissionais é excecional e visa a satisfação de necessidades específicas, podendo apenas ter lugar quando a regulação da profissão (controlo de acesso e exercício, elaboração de normas técnicas e deontológicas, regime disciplinar autónomo) envolve um interesse público de especial relevo que o Estado não deva prosseguir por si próprio.

Em mente está, sobretudo, o exercício de profissão liberal que requeira, não apenas uma habilitação académica, mas a observância de princípios deontológicos e de elevados padrões de complexidade técnica, que o Estado enquanto tal não tem capacidade de regular. Por isso delegando nas associações públicas profissionais a regulação do acesso à profissão, bem como a supervisão do seu bom exercício, através do poder disciplinar.

No entanto, o panorama do exercício das profissões liberais alterou-se, já que muitos profissionais inscritos em ordens exercem a profissão no âmbito de uma relação laboral. Até a advocacia, apontada como exemplo típico de uma profissão liberal, não escapa a um fenómeno que muitos designam de “proletarização”, caracterizado pela integração de advogados em sociedades profissionais, que exercem a profissão sob a orientação de um sócio, com subordinação jurídica, própria duma relação laboral (independentemente do artifício jurídico utilizado para regular a relação entre o advogado e a sociedade de advogados como contrato de prestação de serviços). A este propósito, é elucidativo o acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa, de 22 de outubro de 2003, que, num litígio que opôs um advogado à sociedade de advogados onde trabalhava, considerou que pese embora a relação possa ter características híbridas (contrato de trabalho e contrato de prestação de serviços) esta pode ser qualificada como integrando um contrato de trabalho, sempre que a atividade profissional depende de orientação e supervisão, sendo, portanto, juridicamente subordinada. Neste contexto, o Tribunal da Relação salientou que “... o advogado é, em geral, a profissão apontada como o modelo do profissional liberal, mas a realidade vem revelando cada vez mais um fenómeno novo, que alguns não hesitam em denominar como a “proletarização da advocacia” que deve merecer a atenção da sociedade⁵. Esta tendência não é um exclusivo da advocacia, antes se verifica em outras profissões como a dos médicos (que trabalham no Estado-SNS e/ou nos grupos económicos da área da saúde) ou a dos farmacêuticos (em especial, depois da introdução da liberalização da propriedade das farmácias). Também existem profissões que não são liberais por natureza (assistentes sociais, biólogos, economistas, entre outras), mas que estão autorreguladas no âmbito das respetivas ordens profissionais.

Daí que seja pertinente a questão de saber para que servem, afinal, as ordens profissionais. Para, por delegação do Estado, exercer a missão pública de regular uma profissão e supervisionar o seu exercício, em nome do interesse público. Não é, seguramente, para proteger interesses corporativos dos profissionais nelas inscritos (restringindo, por diversos meios, o acesso à profissão ou não exercendo com diligência o seu poder sancionatório em relação aos profissionais que cometem infrações deontológicas e profissionais). Infelizmente, algumas

5 Acórdão publicado [aqui](#).

ordens preocupam-se mais com a defesa de interesses dos seus profissionais ou com a prestação de serviços aos membros, do que com a missão de interesse público que o Estado lhes confiou e que é a sua verdadeira razão de existir⁶. Como refere Vital Moreira, o Estado entregou às ordens “*a tarefa de regulação e de supervisão profissional, designadamente no que respeita ao cumprimento dos deveres deontológicos e das boas práticas profissionais, bem como a punição das eventuais infrações (autodisciplina profissional)*. Ao contrário das associações de direito privado, que são de criação e de inscrição voluntária e que não dispõem de poderes de autoridade pública (salvo casos excepcionais de delegação), as ordens profissionais - como se denominam oficialmente entre nós desde o início, copiando a designação italiana - são criadas por lei e são de inscrição obrigatória, como condição de exercício da profissão, sendo caracterizadas pelos poderes públicos que lhe são conferidos legalmente, designadamente na área da disciplina profissional. Como é inerente à sua natureza de organismos de base associativa, as ordens acumulam o exercício de poderes públicos, em nome e representação do Estado, com a representação e defesa dos interesses coletivos da respetiva profissão, o que lhe confere uma natureza dualista, que pode levar a verdadeiras contradições, sempre que a defesa dos interesses profissionais as conduzirem a opor-se às políticas públicas para o respetivo setor. Mesmo fora de qualquer conflito, há sempre o risco de as ordens dedicarem os seus meios e recursos financeiros mais à promoção dos interesses profissionais do que ao desempenho das tarefas públicas que as justificam”⁷.

2.

UM ESTADO CAPTURADO POR INTERESSES PROFISSIONAIS CORPORATIVOS: A CRIAÇÃO “DESMESURADA” DE ORDENS PROFISSIONAIS A PARTIR DOS ANOS 90

Apesar da criação de ordens profissionais ter, no quadro constitucional e legal vigente, carácter excecional, a partir dos anos 90 existiu uma proliferação de ordens profissionais, seja como “*upgrading*” de câmaras profissionais (associações públicas) ou para satisfazer reivindicações de associações privadas de profissionais.

Não é de admirar que estas associações exerçam enorme pressão sobre o legislador para que a profissão possa ser objeto de autorregulação no âmbito de uma ordem profissional. É que a conversão de associações de profissionais

6 Estas situações são frequentemente denunciadas por Vital Moreira no blogue Causa Nossa. Cfr. <https://causa-nossa.blogspot.com/search?q=Ordens>

7 “Para que servem as ordens profissionais? Público de 31 de agosto de 2010, disponível in: <https://www.publico.pt/2010/08/31/jornal/para-que-servem-as-ordens-profissionais-20113088>

de direito privado em ordens permite-lhes não apenas velar pelo cumprimento de deveres deontológicos no exercício da profissão (sendo, portanto, dotadas pelo Estado de poder disciplinar), mas também regular o acesso ao mercado de trabalho dos profissionais, que passam a ter de cumprir requisitos restritivos de inscrição na ordem, sem a qual não podem exercer a profissão para a qual estão academicamente habilitados. Esta tendência das ordens de restringir excessivamente o acesso à profissão autorregulada, criando as mais diversas barreiras (frequência de cursos, taxas elevadas, estágios excessivamente longos, etc.), que Vital Moreira designa de “malthusianismo profissional”⁸, é acompanhada da tentação de reservar para a profissão um número crescente de atos exclusivos, constituindo, assim, verdadeiras reservas de mercado de trabalho.

É o que acontece, por exemplo, com a recém-criada Ordem dos Assistentes Sociais, que reserva aos licenciados em serviço social (uma licenciatura de banda muito larga, em que se aprende “um pouco de tudo”) um emprego no Estado ou nas IPSS nas mais diversas áreas de intervenção social, desde o apoio à população idosa à proteção de crianças em risco, passando pelo apoio aos sem-abrigo, entre muitas outras atividades. Acompanhando Maria do Lurdes Rodrigues, a criação desta ordem foi um erro, pois alimenta um corporativismo abusivo, que apenas visa reservar para os licenciados em serviço social um segmento importante do mercado de trabalho numa área que é, necessariamente, multidisciplinar⁹. Impede-se, assim, licenciados, mestres e mesmo doutorados em áreas muito relevantes para o setor social (da gerontologia à sociologia, passando pela gestão ou economia social, por exemplo) de aceder a empregos, seja no Estado, seja no universo das IPSS.

É, assim, questionável que um País, com uma economia de mercado assente na livre concorrência e dotado de uma Constituição que protege a liberdade de escolha de profissão (artigo 47.º, n.º 1) e estabelece o carácter excecional das ordens, crie tantas ordens profissionais, que condicionam o acesso a muitas profissões, sem que se vislumbre qual o interesse público que se visa proteger. Como afirma Vital Moreira, “*a proliferação neocorporativista de ordens e câmaras profissionais, por via de regra protecionistas e “malthusianas”, numa época dominada pela liberalização e concorrência na prestação de serviços profissionais, constitui um dos fenómenos mais estranhos da nossa vida institucional.*”¹⁰ Curiosamente, a maioria das ordens profissionais teve o patrocínio do Partido Socialista. Foi o que aconteceu, em 1998, com

8 Malthusianismo profissional, 20 de outubro de 2004, Causa Nossa, <https://causa-nossa.blogspot.com/search?q=Ordens>

9 A criação da Ordem dos Assistentes Sociais foi um erro, Público, 3 de novembro de 2020.

10 Corporativismo (7): Nem mais uma Ordem, sff!, in Causa Nossa, <https://causa->

a transformação da APB-Associação Portuguesa de Biólogos na Ordem dos Biólogos ou da Associação Portuguesa de Economistas na Ordem dos Economistas. Ou, em 2010, quando, por impulso da Associação Portuguesa dos Nutricionistas, é criada a Ordem dos Nutricionistas. Também foi pela mão do Partido Socialista, que, em 2019, as Associações dos Profissionais do Serviço Social e dos Fisioterapeutas dão lugar às Ordens dos assistentes sociais e dos fisioterapeutas.

Ordens Profissionais
(associações públicas profissionais) em Portugal

Ordem Profissional	Ano de criação	N.º de membros (2020)
1- Advogados	1926	32.759
2- Engenheiros	1936	57.809
3- Médicos	1938	57.976
4- Farmacêuticos	1972	19.569
5- Médicos Veterinários	1991	6.677
6- Arquitetos	1998	26.701
7- Biólogos	1998	3.390
8- Economistas	1998	12.500
9- Enfermeiros	1998	78.117
10- Médicos Dentistas	1998 (transformação da APMD, 1991)	11.500
11- Revisores Oficiais de Contas	1999	1.524
12- Notários	2004	406
13- Psicólogos	2008	23.360
14- Contabilistas Certificados	2009	70.829
15- Nutricionistas	2010	4.331
16- Engenheiros Técnicos	2011 (transformação da ANET, 1999)	17.197
17- Solicitadores e Agentes 18- de Execução	2015	5.486
19- Despachantes Oficiais	2015	377
20- Assistentes Sociais	2019	(em instalação)
21- Fisioterapeutas	2019	(em instalação)

Fontes: várias, com destaque para as páginas de internet e relatórios de atividades e contas de 2020.

nossa.blogspot.com/search?q=Ordens

3.

A REFORMA DO REGIME JURÍDICO DAS ORDENS PROFISSIONAIS
PROPOSTA PELO PARTIDO SOCIALISTA: UM IMPERATIVO
DE UMA DEMOCRACIA LIBERAL

3.1.

AS RECOMENDAÇÕES INTERNACIONAIS

A reforma do regime jurídico das ordens profissionais proposta pelo PS responde a recomendações internacionais, agora transformadas num compromisso do País no contexto do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

No dia 13 de julho de 2021, o Conselho (ECOFIN) adotou a Decisão de Execução que aprova o PRR de Portugal, no valor de 16.6 mil milhões de euros para apoiar a economia portuguesa até 2026. Aí estão previstos investimentos essenciais ao aumento da resiliência económica e social e da capacidade de resposta do País aos grandes desafios europeus (transição digital e combate às alterações climáticas), bem como um conjunto de reformas estruturais, de onde consta a revisão do regime jurídico das ordens profissionais, até ao final de 2022. Portugal comprometeu-se, assim, a rever a lei relativa às profissões autorreguladas, para responder a quatro objetivos: (1) Separar, nas ordens, as funções de regulação e de representação; (2) Reduzir restrições no acesso a profissões reguladas, que deve apenas ser limitado para salvaguarda de interesses constitucionais e com respeito pelos princípios da necessidade e proporcionalidade; (3) Eliminar restrições à propriedade e à gestão de sociedades profissionais, com salvaguarda dum regime de prevenção de conflitos de interesses; (4) Permitir as sociedades profissionais multidisciplinares ¹¹.

A revisão desta legislação não é, no entanto, uma novidade do PRR. É uma recomendação que a UE e a OCDE fazem há anos, sem sucesso. Por isso, não surpreende que a UE tenha feito depender a transferência de verbas do PRR da sua concretização, “obrigando”, por esta via, o País a implementar o que até agora era uma recomendação.

Com efeito, desde 2013, que o Conselho Europeu alerta para a necessidade de os Estados-Membros identificarem e eliminarem entraves no acesso a profissões reguladas, de forma a criar oportunidades de emprego e aumentar o potencial de crescimento económico na Europa.

11 Decisão de Execução do Conselho relativa à aprovação do PPR de Portugal, p. 82, disponível in: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10149-2021-ADD-1/pt/pdf>

Em 2017, a Comissão Europeia adotou uma Comunicação relativa à reforma da regulação dos serviços profissionais (COM (2016) 820, de 10 de janeiro de 2017), onde identifica entraves resultantes da regulação nacional, que não visam necessariamente a consecução de objetivos de interesse geral ou não são adequados, necessários ou proporcionais. Fazendo apelo a diversos estudos, a Comissão considera que a redução destes entraves pode aumentar a produtividade e a eficiência da economia, bem como o emprego (estima-se que possa conduzir a um aumento de 3 a 9% de pessoas a trabalhar neste tipo de profissão). Assim, a eliminação de requisitos restritivos e injustificados de acesso e exercício das profissões autorreguladas pode contribuir para um maior dinamismo do mercado e é benéfica para os consumidores, sob a forma da redução de preços resultante da diminuição de margens de lucro, muitas vezes excessivas e injustificadas. Em relação a Portugal e à regulação das profissões analisadas (arquitetos, engenheiros, contabilistas, ROC e advogados), a Comissão recomenda a revisão do elevado número de atividades reservadas (arquitetos, engenheiros, advogados), a análise da proporcionalidade dos requisitos de participação acionista nas sociedades profissionais (contabilistas, ROC, advogados) ou a eliminação de restrições às sociedades multidisciplinares (advogados).

Por outro lado, a Diretiva 2018/958, de 28 de junho de 2018, impõe uma avaliação da proporcionalidade antes da introdução ou alteração de normas que regulam o acesso a profissões reguladas, para evitar obstáculos injustificados ou desproporcionados ao exercício do direito fundamental à livre escolha de uma atividade profissional. Assim, qualquer medida que restrinja o acesso e o exercício deste tipo de profissão deve ser justificada por um objetivo legítimo de interesse público, não discriminatória, adequada e proporcional (o objetivo legítimo não pode ser alcançado por medida menos restritiva).

Também no âmbito do Semestre Europeu (sistema de coordenação das políticas económicas, orçamentais e de emprego dos Estados-membros, assente numa avaliação, pela Comissão Europeia, dos programas nacionais de reformas ou de convergência que cada um apresenta anualmente) o Conselho tem recomendado a Portugal a revisão da legislação sobre as ordens profissionais. Assim, em 2019, considerou que os esforços de Portugal para reduzir a carga regulamentar das profissões reguladas, que tiveram tradução na Lei n.º 2/2013, foram travados ou mesmo revertidos pelos estatutos das diferentes ordens, continuando a verificar-se a imposição de restrições regulamentares e administrativas que são um entrave à concorrência, aos níveis de preços, inovação e qualidade de serviços. Em especial, recomendou que fosse dada uma resposta às recomendações da Comissão sobre a regulação dos serviços profissionais e à análise da OCDE de 2018 sobre as profissões autorreguladas de Portugal (em cooperação com a Autoridade da Concorrência)¹².

12 A Recomendação do Conselho relativa a 2019 está disponível in: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10175-2019-INIT/pt/pdf>

A análise da OCDE sobre o impacto da legislação relativa a treze ordens na concorrência resultou dum projeto iniciado em 2016, em estreita colaboração com Autoridade da Concorrência. Envolveu muitas instâncias nacionais, desde ministérios às ordens profissionais (advogados, arquitetos, contabilistas certificados, revisores oficiais de contas, despachantes alfandegários, economistas, engenheiros, farmacêuticos, notários, nutricionistas, engenheiros técnicos e solicitadores e agentes de execução), passando por associações de profissionais e pela DECO. O Relatório da OCDE, de 2018, identificou várias restrições legais que impedem a concorrência, cuja eliminação conduziria a uma redução do preço de serviços profissionais (cerca de 2,5%) e teria um impacto anual positivo na economia portuguesa de 128 milhões de euros¹³. Destacam-se as seguintes recomendações:

- (1) Separação, nas ordens profissionais, das funções regulatória e de representação, através da criação de um órgão de supervisão independente, com elementos externos às ordens (pessoas de reconhecido mérito, académicos, representantes dos consumidores), a quem seria atribuída a função de regular o acesso à profissão e supervisionar o cumprimento dos deveres profissionais.
- (2) Eliminação de certas atividades reservadas.
- (3) Abertura da propriedade e da gestão das sociedades de profissionais a pessoas estranhas à profissão e eliminação de barreiras às sociedades multidisciplinares.

Em 2019, a OCDE voltou a recomendar a Portugal a redução de barreiras regulatórias nas profissões autorreguladas e a alteração de regras ao nível da supervisão do acesso a estas profissões (que deve estar a cargo de um órgão independente), como medidas que estimulam o investimento produtivo¹⁴.

As recomendações da OCDE foram vertidas, em 2018, num Plano de Ação para a Reforma Legislativa e Regulatória de treze profissões autorreguladas da Autoridade da Concorrência¹⁵. Aí são propostas várias alterações à Lei n.º 2/2013 (Lei-Quadro das ordens profissionais) e aos estatutos das ordens. Salienta-se, mais uma vez, a necessidade de separar a função representativa das ordens da sua função de regulação da profissão, confiando esta última a um órgão

13 OCDE Competition Assessment Reviews – Portugal, Vol. II – Self Regulated Professions, 2018, disponível in: <https://www.oecd.org/daf/competition/Portugal-OECD-Competition-Assessment-Review-Vol2-Professions-preliminary-version.pdf>

14 Ver, por ex. Estudos Económicos da OCDE- Portugal 2019, in https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-portugal-2019_eco_surveys-prt-2019-en#page83.

15 Cfr. síntese deste Plano de Ação, in: <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/documentos/outros/Plano-de-acao-da-AdC-para-a-reforma-legislativa-e-refulatoria-para-profissoes-liberais.pdf>

independente composto não apenas por membros das ordens mas também por pessoas externas à profissão, para atenuar o conflito de interesses inerente a um sistema de autorregulação. Para além de propor a redução de atos exclusivos, em obediência aos princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade, a Autoridade da Concorrência defende, ainda, uma revisão dos critérios de acesso às profissões reguladas (redução da duração máxima do estágio, avaliação do estágio de acesso à profissão por personalidades externas, abolição de duplicações de estágio). Por fim, destaca-se a abolição de normas que restrinjam a propriedade e a gestão de sociedades profissionais a membros inscritos na ordem profissional ou proibam sociedades profissionais multidisciplinares.

3.2.

O PROJETO DE LEI N.º 974/XIV/3 DO PARTIDO SOCIALISTA, QUE ALTERA LEI-QUADRO DAS ORDENS PROFISSIONAIS, COM VISTA AO REFORÇO DO INTERESSE PÚBLICO, DA AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA DA REGULAÇÃO E PROMOÇÃO DE ACESSO A ATIVIDADES PROFISSIONAIS

Tendo em consideração as recomendações da UE e da OCDE, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentou o projeto de lei n.º 974/XIV/3, que altera a Lei n.º 2/2013, de 10 de janeiro, com vista ao reforço do interesse público, da autonomia e independência da regulação e promoção de acesso a atividades profissionais¹⁶. Esta iniciativa foi debatida no dia 13 de outubro de 2021 e aprovada, na generalidade, no dia 15 de outubro de 2013¹⁷. Desceu à Comissão de Trabalho e Segurança Social para discussão na especialidade e foi colocada em consulta pública até ao dia 24 de novembro de 2021.

Este projeto de lei também concretiza o compromisso eleitoral, que o PS assumiu nas eleições legislativas de 2019, de garantir a liberdade de acesso à profissão, como direito constitucionalmente garantido, “*impedindo práticas que limitem ou dificultem o acesso às profissões reguladas, em linha com as recomendações da OCDE e da Autoridade da Concorrência*”¹⁸. Foi, igualmente, o resultado dum longo processo de audições do Grupo Parlamentar do PS sobre os aspetos essenciais desta reforma. Um processo que teve início no dia 6 de março de 2020, com uma audição ao CNOP (Conselho Nacional das Ordens Profissionais),

16 Disponível in: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=121163>

17 Este projeto de lei foi viabilizado com amplo consenso parlamentar, pois apenas o CDS-PP e o CH votaram contra. PS, PAN, Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira votaram a favor; PSD, BE, PCP, PEV, IL e deputada não inscrita Cristina Rodrigues viabilizaram o projeto de lei com a abstenção.

18 Programa Eleitoral do Partido Socialista – Legislativas 2019 (Fazer ainda mais e melhor), p. 38, disponível in: <https://ps.pt/wp-content/uploads/2021/02/Programa-Eleitoral-PS-2019.pdf>

onde a maioria dos Bastonários esteve presente. Prosseguiu com um conjunto de reuniões bilaterais com representantes das diferentes ordens (a primeira, com o Bastonário da Ordem dos Advogados, logo no dia 9 de março), associações representativas de profissionais, sindicatos, associações de estudantes e outros atores, como a Autoridade da Concorrência.

Com esta iniciativa não se pretende beliscar as principais funções das ordens profissionais de autorregulação de uma determinada profissão, tal como decorrem do artigo 5.º da Lei n.º 2/2013: representar e defender os interesses da profissão e garantir o seu adequado exercício em prol dos interesses dos destinatários de serviços profissionais. A primeira função exerce-se, sobretudo, pela regulação do acesso à profissão, pois o exercício de profissões autorreguladas depende de inscrição na respetiva ordem, que pode estar sujeita ao cumprimento de requisitos mais ou menos exigentes (cursos, estágios, exames finais, etc.). Já a segunda função é exercida através do poder disciplinar que as ordens têm sobre os seus membros para assegurar o cumprimento de deveres deontológicos e profissionais, fomentando, assim, a confiança dos destinatários dos serviços na qualidade dos mesmos.

Numa democracia moderna, a defesa de interesses de uma classe de profissionais é essencial, mas é missão dos sindicatos ou de associações privadas livremente criadas. Não é missão de ordens com poderes delegados do Estado e que devem orientar a sua ação pelo único objetivo que as justifica: defender o interesse público no exercício das suas funções regulatórias. É esta missão que a iniciativa legislativa do PS visa garantir. Garantir que as ordens profissionais exercem com isenção e independência o seu poder de regular deontologicamente uma profissão. Garantir que regulam de forma isenta o acesso dos jovens academicamente habilitados a uma profissão regulada, não o limitando de forma injustificada ou desproporcionada. Garantir que exercem a sua importante função de supervisão e de disciplina profissional de forma independente e com vista à proteção dos destinatários dos serviços profissionais.

Para atingir estes objetivos são propostas alterações em quatro matérias reguladas pela Lei n.º 2/2013, ao mesmo tempo que se reforça a sua prevalência hierárquica sobre normas legais e estatutárias que as contrariem (artigo 52.º, n.º 1), mediante a revogação do n.º 1 do artigo 33.º, que funciona como um alçapão que permite aos estatutos das ordens amplas derrogações.

O primeiro grupo de alterações versa sobre a constituição e as atribuições das ordens. Quanto à constituição de novas ordens, propõe-se a audição obrigatória não apenas das associações representativas das profissões, mas também de outras entidades interessadas, como os reguladores, as instituições de ensino superior, as associações científicas das áreas abrangidas, a Autoridade da Concorrência

e os representantes dos consumidores (alteração ao artigo 3.º). Por outro lado, clarifica-se a principal missão das ordens (defender os interesses gerais de uma profissão, no respeito pelos direitos e interesses dos consumidores), atribuindo-lhes, também, poder de fiscalização para permitir uma atuação disciplinar mais eficaz sobre os profissionais infratores (alterações ao artigo 5.º). Também ficam proibidas de exercer não apenas atividades de natureza sindical (como resulta da Constituição), mas também de carácter comercial. Por fim, ficam impedidas de estabelecer, unilateralmente, restrições à liberdade de acesso e exercício de uma profissão, reforçando-se, assim, a reserva de lei em matéria de restrições a direitos fundamentais¹⁹.

O segundo grupo de alterações visa introduzir maior transparência e independência no acesso a profissões reguladas e eliminar restrições injustificadas ou desproporcionadas (artigos 8.º e 24.º). As ordens podem continuar a exigir como condição de acesso à profissão (inscrição) a realização de um estágio profissional (com ou sem fases de formação) e mesmo uma avaliação para verificar as capacidades profissionais do candidato. Mas um eventual estágio profissional só poderá ser exigido se não fizer parte da formação académica do candidato, deve ser remunerado e não poderá exceder 12 meses. Por outro lado, nos casos em que seja exigido um curso de formação, este não poderá incluir matérias que já integram a necessária formação académica do candidato. Estando todos os cursos conferentes de grau académico sujeitos a um processo de acreditação por uma entidade independente (A3ES), que conta com a participação das ordens, não faz qualquer sentido que um jovem com um curso superior tenha de frequentar (e pagar) um curso de formação da ordem sobre matérias que já foram avaliadas pela Instituição de Ensino Superior. Com a agravante que, ao contrário da formação académica, a que é ministrada nas ordens não está sujeita a qualquer controlo de qualidade ou certificação. Por fim, e para tornar o acesso às profissões reguladas mais transparente e isento, qualquer exame final de ingresso deve ser realizado e avaliado por um júri independente, que integre personalidades de reconhecido mérito que não sejam membros da ordem profissional. Previne-se, assim, a eventual utilização abusiva por parte dos avaliadores (profissionais inscritos na ordem) deste tipo de condicionamento para restringir a entrada dos mais jovens na profissão.

19 A este propósito ver o acórdão do Tribunal Constitucional 3/2011, que declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da disposição do Regulamento Nacional de Estágio da Ordem dos Advogados, que criou um novo exame escrito prévio ao ingresso no estágio para licenciados pós-Bolonha sobre matérias que constam do plano curricular da licenciatura em direito. A exigência deste exame prévio de ingresso no estágio profissional constitui uma restrição ao direito de livre escolha de profissão, consagrado no artigo 47.º da CRP, que só pode ser imposta por lei da Assembleia da República. Acórdão disponível in: <https://dre.pt/dre/detalhe/acordao-tribunal-constitucional/3-2011-280942>.

Em terceiro lugar, este projeto de lei prevê alterações à estrutura organizativa das ordens profissionais, para tornar a sua função regulatória e disciplinar mais independente ou menos corporativa. Destacam-se as seguintes:

Por um lado, densificam-se as competências e a composição do órgão de supervisão, previsto como órgão independente desde 2013 (artigo 15.º da Lei n.º 2/2013), introduzindo na Lei um novo artigo que lhe é dedicado (artigo 15.º-A). Assim, para além da sua missão de velar pela legalidade da atividade dos órgãos das ordens (já prevista na lei), são reforçadas as suas competências em matéria de regulação da profissão (determinação das regras de estágio e avaliação final, fixação de taxas relativas a procedimentos de acesso e inscrição na ordem, reconhecimento de competências profissionais obtidas no estrangeiro) e em matéria disciplinar (instância de recurso do órgão disciplinar eleito pela assembleia representativa, que deve passar a integrar personalidades de reconhecido mérito externas à ordem, reforçando-se, também aqui, a independência e isenção da função disciplinar). Este órgão de supervisão é eleito pela assembleia representativa dos profissionais (como não poderia deixar de ser, sob pena de desconformidade constitucional), e deve integrar não apenas profissionais inscritos na ordem, mas também membros externos (dois académicos e uma personalidade de reconhecido mérito), livre e democraticamente escolhidos pelos profissionais.

Por outro lado, propõe-se que o provedor dos destinatários de serviços, previsto na lei desde 2013, saia do papel e passe a ser obrigatório, de forma a reforçar a missão das ordens de defesa dos destinatários dos serviços (artigo 20.º). Este provedor deve ser escolhido pelo Bastonário, com base numa lista de personalidades com perfil adequado para a defesa dos consumidores. Para exercer a sua missão, o provedor passa a ser membro por inerência do órgão de supervisão e é-lhe conferida legitimidade para participar factos suscetíveis de constituir infração disciplinar e recorrer das decisões do órgão disciplinar (artigo 18.º).

Por fim, tendo em consideração a natureza pública das ordens, propõe-se uma regra da paridade de género nos órgãos eletivos (40%), salvaguardando a especificidade da predominância feminina ou masculina de algumas profissões (artigo 15.º).

O quarto grupo de alterações prende-se com o regime jurídico do exercício de profissões reguladas através de sociedades profissionais (artigo 27.º). Em especial, as sociedades multidisciplinares deixam de poder ser proibidas, embora passam estar sujeitas a condições para prevenir conflitos de interesses, garantir a observância de deveres deontológicos, salvaguardar o sigilo profissional e garantir a independência técnica das várias profissões. Esta é uma matéria muito

controvertida, sobretudo para os advogados. Mas é uma medida que pode, sobretudo, beneficiar os jovens profissionais e as pequenas e médias empresas. Os primeiros porque poderão oferecer serviços inovadores (tipo “balcão único”) com redução de custos de contexto, logo a preços mais competitivos. As segundas porque terão acesso a serviços a preços que podem pagar.

Em suma, estas são as principais medidas do projeto de lei n.º 974/XIV/3 do Partido Socialista, fortemente contestadas, muitas vezes com argumentos falaciosos e enganadores, por certas ordens profissionais, que recusam qualquer alteração do *status quo*. Não obstante, a iniciativa foi viabilizada, na generalidade, por uma muito significativa maioria parlamentar (apenas CDS-PP e CH votaram contra).

A sua aprovação iria conduzir a uma revisão dos estatutos das ordens e a uma avaliação dos regimes de reserva de atividades em vigor, com base numa avaliação prévia da Autoridade da Concorrência, para assegurar que só existem atividades exclusivas quando razões imperiosas de interesse público constitucionalmente o imponha e desde que tal reserva seja adequada, necessária e proporcional (artigo 6.º do projeto de lei).

A discussão e aprovação deste projeto de lei na especialidade foi, no entanto, prejudicada pela dissolução da Assembleia da República e antecipação de eleições legislativas, o que provocará a sua caducidade. Independentemente do resultado das eleições legislativas de 2022, esta iniciativa deve ser retomada na próxima legislatura. Não apenas porque constitui um compromisso assumido por Portugal em Bruxelas, no âmbito do PRR, mas, sobretudo, porque é uma reforma necessária à defesa do interesse público num Estado de direito democrático e para libertar o País de um corporativismo atávico, que tanto mal lhe faz.

A SUSTENTABILIDADE DA SEGURANÇA SOCIAL⁽ⁱ⁾

José António Vieira da Silva

RESUMO

Este artigo pretende enquadrar o debate sobre a sustentabilidade da Segurança Social nas suas três dimensões fundamentais: a social, a económica e a financeira. Depois de identificar o enorme papel da Segurança Social na redução da pobreza nos idosos identifica uma estabilidade da taxa de substituição das pensões, segundo os indicadores do Eurostat.

A avaliação sintética do quadro demográfico que Portugal defronta identifica com clareza alguns dos desafios estratégicos mais relevantes do Sistema de Segurança Social. Por outro é igualmente identificada a fragilidade da proteção social no desemprego, à semelhança do que acontece na generalidade dos países da União Europeia.

O impacto da crise associada à pandemia do Covid19 é abordado numa tentativa de identificar alguns dos seus potenciais efeitos de medio e longo prazo. São igualmente identificados alguns dos parâmetros que influenciarão a construção de alternativas para a diversificação das fontes de financiamento da segurança social no quadro dos desafios estruturais mais relevantes.

ABSTRACT

This article intends to frame the debate on the sustainability of Social Security in its three fundamental dimensions: the social, the economic and the financial. After identifying the huge role of Social Security in the reduction of poverty among the elderly, it identifies a stable pension replacement rate, according to Eurostat indicators.

The summary evaluation of the demographic framework that Portugal is facing clearly identifies some of the most relevant strategic challenges of the Social Security System. On the other hand, the fragility of social protection in unemployment is also identified, as happens in most European Union countries.

The impact of the crisis associated to the Covid19 pandemic is addressed in an attempt to identify some of its potential medium- and long-term effects. Some of the parameters that will influence the construction of alternatives for the diversification of social security financing sources within the framework of the most relevant structural challenges are also identified.

JOSÉ ANTÓNIO VIEIRA DA SILVA
Director Executivo da Fundação Res Publica, e atualmente Conselheiro Especial do Comissário Europeu para o Emprego e Direitos Sociais Nicolas Schmit. É licenciado em Economia, no Instituto Superior de Economia. Anteriormente, foi Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2015/2019 e 2005/2009) e de Economia e Inovação (2009/2011), e Deputado ao Parlamento Português de 2002 a 2005 e de 2011 a 2015. Foi também Palestrante Convidado no Instituto Universitário de Lisboa.

1.

DE QUE FALAMOS QUANDO FALAMOS DE SUSTENTABILIDADE

O debate em torno da chamada sustentabilidade da segurança social, seguramente um dos mais importantes para a nossa sociedade é, frequentemente, ferido por um poderoso efeito redutor.

Não raras vezes esta abordagem não ultrapassa uma dimensão que, sendo importante, não é a única: o equilíbrio da segurança social (S.S.) em termos de contas públicas.

Uma reflexão séria e social e politicamente relevante, obriga-nos a relevar duas questões de enorme impacto. A primeira diz respeito à necessidade de abordar a segurança social integrada, num quadro mais amplo dos sistemas de proteção social ou mesmo do conjunto das políticas públicas que hoje integram o estado social. A segunda impõe uma abordagem da S.S. numa tripla lógica de sustentabilidade - social, económica e financeira.

A sustentabilidade social avalia a adequação das prestações sociais face ao nível das necessidades e face ao nível de expectativa social existente em cada momento. O bem extra social garantido pelos sistemas de S.S. constitui-se em garantia da viabilidade da alocação de recursos a essas prestações do ponto de vista de um consenso social imprescindível.

No entanto, a dimensão dos recursos mobilizados possui limites inevitáveis, quer no impacto na despesa pública, quer no custo associado ao financiamento dos sistemas os quais, em qualquer dos modelos existentes, oneram a criação de riqueza na economia.

2.

A SUSTENTABILIDADE SOCIAL
– BALANÇO EM TEMPO DE INCERTEZAS

Não é possível avaliar com rigor o presente e o futuro da S.S. sem distinguir aquela que é a sua matriz histórica fundamental, a dimensão contributiva, daquela que é a sua função de reforço dos equilíbrios sociais e, nomeadamente, do combate às situações de pobreza e exclusão social.

A tradição histórica e a evolução recente do nosso modelo de S.S. continua a distinguir progressivamente a proteção social de natureza contributiva, cobrindo as chamadas eventualidades de Desemprego, Velhice, Incapacidade para o trabalho, e parentalidade. A componente de natureza mais redistributiva de combate à pobreza e à exclusão, bem como outras situações de fragilidade

social, insere-se em sistemas financiados pelas receitas gerais do Estado ainda que em algumas áreas a dimensão contributiva e não contributiva se combinam em prestações específicas (na velhice, no desemprego...).

As duas dimensões são alvo de uma crescente exigência social e política, particularmente associada a fenómenos como as situações de dependência, de aumento da esperança de vida ou da conciliação da vida familiar e profissional. A sustentabilidade social da S.S. depende claramente da capacidade de responder de forma eficaz a esta exigência num quadro de equidade e justiça social cada vez mais complexo.

É indiscutível o reconhecimento que, pelo menos em termos relativos, a sociedade portuguesa construiu poderosas respostas a muitos dos problemas sociais identificados.

O sistema de pensões reduziu de forma notável os indicadores de pobreza e desigualdade dos mais velhos.

Segundo os dados do Eurostat, entre 2005 e 2019 o risco de pobreza e exclusão social reduziu-se em Portugal 4.5 pontos percentuais, mas reduziu-se mais de 14 pontos naqueles com mais de 65 anos.

Outra dimensão de elevado reforço nos últimos 15 anos dirigiu-se às prestações de parentalidade revelando a importância da agenda da conciliação vida pessoal e profissional e o desafio demográfico.

Maiores dificuldades revelam-se na proteção ao desemprego. No grupo das pessoas desempregadas a taxa de risco de pobreza monetária atinge em Portugal os 47,5 %, valor idêntico aos da União Europeia e que merece uma séria reflexão. Como já constatamos em anterior artigo a fragilidade social é uma constante na generalidade dos países da União Europeia.

O quadro seguinte evidencia essa realidade bem como não parece fazer depender a fragilidade social dos desempregados na situação conjuntural nos níveis de desemprego, antes apontando para uma realidade estrutural.

Taxa de Pobreza das pessoas desempregadas

	2012	2014	2016	2018	2020
Belgium	35,3	43,2	46,2	50,6	49,8
Bulgaria	48,8	50,5	54,9	56,0	60,4
Czechia	46,6	47,8	52,3	52,8	52,6
Denmark	27,9	28,1	38,4	44,8	45,2
Germany	69,3	67,6	70,8	69,2	52,7
Estonia	55,5	54,7	54,8	51,9	45,6
Ireland	34,7	37,7	40,7	48,2	35,2
Greece	45,8	45,9	46,9	43,0	44,8
Spain	43,9	48,1	49,4	50,9	46,3
France	36,2	31,4	38,4	37,1	38,6
Croatia	43,2	43,0	43,4	47,5	45,0
Italy	45,1	48,2	46,0	45,9	:
Cyprus	31,5	32,7	37,3	41,2	38,2
Latvia	52,0	53,4	55,8	59,6	52,5
Lithuania	54,4	62,6	60,5	62,3	56,6
Luxembourg	51,9	50,1	47,0	43,5	52,5
Hungary	49,8	54,2	48,2	53,2	44,6
Malta	47,7	49,2	45,2	58,7	51,0
Netherlands	34,0	36,7	44,7	46,9	55,1
Austria	44,9	44,7	47,3	45,9	48,2
Poland	42,6	42,9	46,6	37,0	40,6
Portugal	38,5	40,6	41,6	45,6	40,4
Romania	53,1	49,1	51,4	48,5	64,8
Slovenia	46,9	45,4	44,7	45,5	43,4
Slovakia	44,6	48,8	48,0	51,2	56,2
Finland	45,3	46,4	37,3	39,0	44,2
Sweden	43,1	42,2	50,3	58,1	57,1

Fonte: Eurostat

3.

A SUSTENTABILIDADE ECONÓMICA – DO MACRO AO MICRO – ENTRE A COMPETITIVIDADE E A DEMOGRAFIA – A BUSCA MÍTICA DO MILAGRE

Do ponto de vista estrutural, e com leves diferenças relativamente aos vários modelos de financiamento, a questão económica fundamental prende-se com uma questão de simples enunciação e difícil resolução. Qual a dimensão possível de alocação de recursos às famílias e aos indivíduos privados de rendimentos próprios que tem de ser suportada pela economia por forma a que, num contexto de integração externa elevada, seja mantida a competitividade e alcançada a sustentabilidade social?

Não parece existir uma resposta simples. Contudo, parece claro que o melhor desempenho social depende de maiores esforços contributivos. E estes naturalmente, dependem de melhores níveis de desempenho económico, concretamente de melhores desempenhos do emprego global.

Neste particular, o desempenho do sistema de emprego num quadro do que poderíamos chamar o “modelo social europeu”, reflete-se a diversos níveis. No nível da taxa de emprego global, no nível global dos rendimentos do trabalho, na facilidade de entrada no mercado de trabalho das jovens gerações e na capacidade de retenção nesse mesmo mercado dos trabalhadores menos jovens. O investimento na melhoria dos indicadores destas diferentes áreas, não apenas equilibra a sustentabilidade económica dos sistemas de proteção, como faz reduzir as necessidades de financiamento de prestações sociais substitutivas do rendimento do trabalho e melhora a eficácia dos sistemas sociais.

A observação combinada de valores das prestações sociais e de alguns dos seus resultados na União Europeia evidencia a complexidade deste tema, mas permite inferir que existe uma tendência para crescer a alocação com o nível de desenvolvimento económico, ainda que uma leitura mais exigente aconselhasse a consideração das diferenças demográficas e culturais entre as diferentes zonas da União.

Quadro 1: Proteção Social na União Europeia

	Despesas proteção Social % PIB	Pobreza reformados %	pobreza desemprego %
Belgium	28,7	13,4	47,9
Bulgaria	16,9	34,3	58,9
Czechia	18,5	16,7	53,0
Denmark	31,4	9,2	47,1
Germany	29,6	18,4	73,8
Estonia	16,4	51,0	52,6
Ireland	14,2	18,2	33,9
Greece	25,3	8,9	44,9
Spain	23,5	12,4	46,8
France	33,7	9,0	36,7
Croatia	21,6	26,1	45,3
Italy	28,8	11,9	49,1
Cyprus	18,1	24,7	35,9
Latvia	15,2	53,0	57,7
Lithuania	15,8	35,1	54,4
Luxembourg	22,6	7,5	48,1
Hungary	17,4	10,9	56,3
Malta	15,4	24,1	53,4
Netherlands	28,9	12,2	53,6
Austria	29,2	14,1	43,2
Poland	19,7	17,7	38,0
Portugal	24,0	15,2	47,5
Romania	15,0	21,5	49,6
Slovenia	22,0	18,2	43,6
Slovakia	18,0	8,6	56,9
Finland	30,1	14,2	39,6
Sweden	28,3	15,6	62,2

Fonte: Eurostat (ano mais recente disponível)¹

1 A diversidade ainda existente nos sistemas sociais dos diferentes Estados membros bem como a natureza relativa dos indicadores de pobreza obriga a uma ponderação muito cuidadosa destes dados.

4.

O SISTEMA DE SEGURANÇA SOCIAL PÚBLICO
E O EQUILÍBRIO FINANCEIRO
– DA CRUEZA DOS NÚMEROS À DIVERSIFICAÇÃO REALISTA

A evolução da Segurança Social em Portugal nas últimas décadas evidencia-nos alguns pontos de enorme relevância:

- Em primeiro lugar, a conhecida, mas nem sempre considerada, enorme dependência dos equilíbrios financeiros do setor face à evolução conjuntural. A significativa degradação destes valores durante as crises de 2009 a 2014 é muito clara, nomeadamente no confronto entre a rigidez da despesa e a dependência da receita da economia e do emprego. A notável recuperação da receita e dos saldos até 2019 confirma esta mesma relação.
- Em segundo lugar, o claro desafio estrutural associado à evolução demográfica que, ainda que minimizado pelas reformas levadas a cabo neste século, obriga a considerar o aparecimento de desequilíbrios estruturais num futuro não muito distante.
- Em terceiro lugar, a existência de um processo de amadurecimento do sistema que desempenha um papel positivo na sustentabilidade social do ajuste demográfico que continuará a marcar o setor.
- Em quarto lugar, a consideração da existência de uma tensão orçamental específica associada à longa sobrevivência da despesa inerente à Caixa Geral de Aposentações. Não tendo sido criada num verdadeiro modelo contributivo, está perto de esgotar a correção de assimetrias que existiam do lado das prestações e do acesso à reforma, e constituirá uma despesa pública sem compensação durante algumas décadas.

a.

A Sustentabilidade
e a Demografia

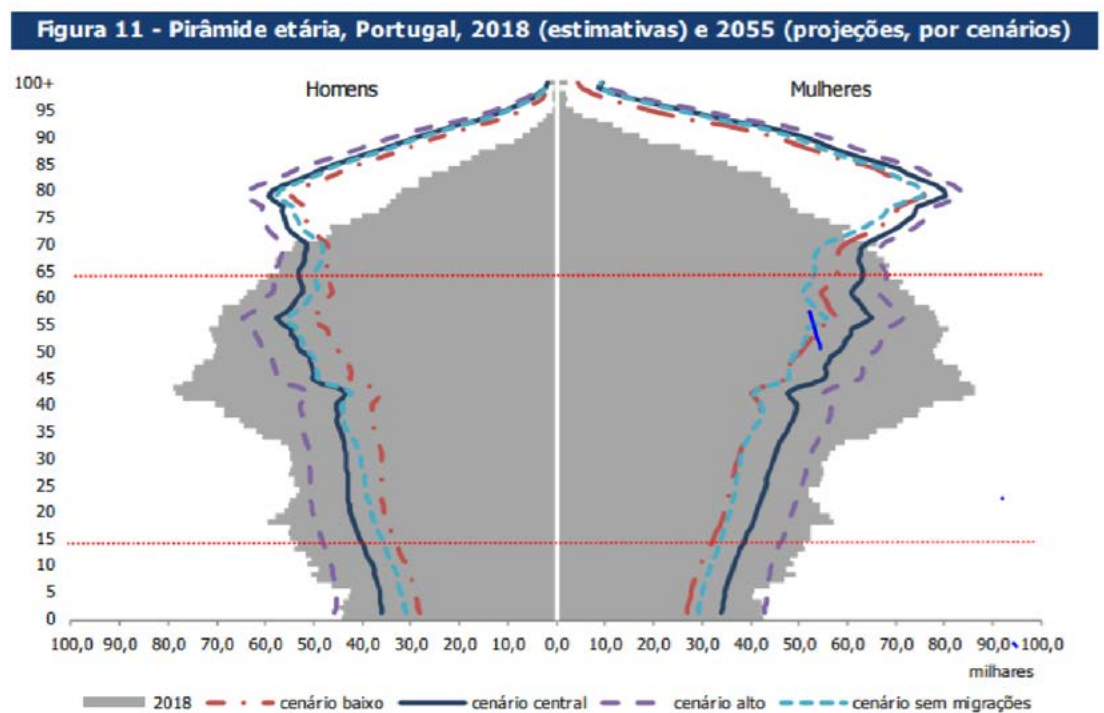
É fundamentalmente o impacto da mudança demográfica que tem levado a um debate prolongado na sociedade portuguesa, pelo menos desde a elaboração do Livro Branco da Segurança Social, coordenado pelo prof. Correia de Campos ainda nos anos 90.

O que parece indiscutível é o facto da superior complexidade no enquadramento demográfico que hoje defrontamos relativamente à situação do final do século passado.

Dados recentes do Instituto Nacional de Estatística mostram claramente como o chamado duplo envelhecimento marca a dinâmica, presente e previsível, da estrutura demográfica portuguesa.

Seguindo tendências estruturais de natureza civilizacional três movimentos determinam essa dinâmica:

- Um aumento continuado da esperança de vida e, em particular, da esperança de vida aos 65 anos (idade tradicional da idade legal de reforma durante longos anos);
- Uma contração continuada dos níveis de natalidade, especialmente explicados pelo adiamento do nascimento dos primeiros filhos;
- Uma reduzida ou negativa contribuição dos movimentos migratórios para o crescimento populacional.



Os dados mais recentes do INE mostram que, em vinte anos, a esperança de vida aos 65 anos cresceu cerca de três anos.

Triénio	Esperança de vida aos 65 anos (anos)	
1998-2000	16,63	
1999-2001	17,05	
2000-2002	17,13	
2001-2003	17,24	
2002-2004	17,48	
2003-2005	17,64	
2004-2006	17,94	
2005-2007	18,06	
2006-2008	18,21	
2007-2009	18,28	
2008-2010	18,59	
2009-2011	18,75	
2010-2012	18,84	
2011-2013	18,97	
2012-2014	19,12	
2013-2015	19,19	
2014-2016	19,31	
2015-2017	19,45	
2016-2018	19,49	
2017-2019	19,61	
2018-2020	19,69	
2019-2021	19,35	

No que respeita à natalidade, Portugal acentuou a queda estrutural que marcou o século passado. E acentuou de forma intensa: dos cerca de 113 mil nascimentos anuais médios da última década do século XX passámos para 106 na década seguinte e para 87 mil na última década.

A queda muito expressiva da natalidade recente e a inversão dos saldos migratórios que marcaram as crises da viragem da primeira década provocaram uma forte correção às estimativas de equilíbrio demográfico para as próximas décadas.

A dimensão dessa mudança é bem expressa nas estimativas para a população portuguesa a meio do século XXI elaboradas pela Comissão Europeia no Ageing Report. Em 2009 esse exercício estimava uma população de 11,4 milhões em 2050 enquanto o relatório de 2021 faz cair esse valor para 9,4 milhões.

Foi a percepção das consequências para a Segurança Social das tendências demográficas que levou a que no programa eleitoral de 2005 do Partido Socialista tenha sido destacada a dimensão da sustentabilidade e assumido o compromisso de introduzir mudanças relevantes. *“Neste quadro, é condição essencial que a idade de reforma vá acompanhando a evolução da esperança média de vida;”*

A reforma de 2006 integra esta preocupação nomeadamente com a criação do **Fator de Sustentabilidade** com o objetivo de fazer evoluir a idade de reforma com pensão completa em linha com o aumento da esperança de vida.

b.

A Diversificação do Financiamento

Ultrapassada, segundo creio, a polémica sobre a criação, no sistema de pensões, de uma transição do modelo de repartição, como é o nosso, para um modelo de capitalização ou mesmo para um modelo misto, é a questão da diversificação das fontes de financiamento que tem vindo a ganhar centralidade no debate.²

Uma das alternativas mais defendidas, em diferentes setores da sociedade portuguesa, prende-se com a “libertação” do modelo de financiamento da lógica de associação dominante aos rendimentos do trabalho. Primeiro, com a introdução duma ligação ao Valor Acrescentado Bruto (VAB) criado pelas empresas, depois com a consideração do conceito do Valor Acrescentado Líquido (VAL) assumindo a crítica de que taxar o VAB corresponderia a penalizar os setores mais dinâmicos e inovadores da economia.

A primeira questão que se levanta a esta lógica de tributação complementar (salários e VAL) é a de saber se o objetivo é o de diversificar com neutralidade macroeconómica sobre a carga contributiva, ou de alargar a base contributiva. A primeira hipótese redundaria num alívio da tributação sobre o trabalho, podendo estimular a sua criação. Esta redução seria compensada com o aumento da tributação sobre empresas com maior excedente, já que, de forma simplificada, o VAL mais não é do que a conjugação da remuneração do trabalho e da remuneração do capital.³

Parece assim claro, que o desafio estratégico exige algum alargamento da base contributiva, sempre ponderado pela capacidade de recuperar a receita

2 Debate interessante é aquele que se prende com a experiência da chamada “capitalização virtual”. O espaço disponível implicou a sua não abordagem.

3 Um dos estudos mais interessantes e fundamentados explorando estas possibilidades encontra-se em Armindo, Silva “O SETOR DOS SERVIÇOS E OS DESAFIOS DA SEGURANÇA SOCIAL”, Confederação de Comércio e Serviços, Lisboa 2017

contributiva através da combinação de maior crescimento de salários e emprego, ou seja de maior dinâmica económica sustentada por reforço competitivo e melhoria da produtividade.

Verdadeiramente, a base contributiva alternativa não se afasta muito de uma contribuição dos lucros gerados para a S.S., próximo daquilo que tem vindo a ser feito, ainda que numa lógica distinta, com a consignação de parte do IRC ao sistema previdencial.

A construção de um sistema contributivo alternativo, baseado no VAL, implica uma exigente e complexa construção burocrática e alarga as hipóteses de planeamento contributivo agressivo. A ser experimentada exigiria um período considerável de aplicação simulada por forma a garantir a não existência de efeitos perversos.

Alternativas distintas encontram-se na afetação ao sistema previdencial de parcelas de outros impostos, como já acontece com o Património e poderá ser explorado em determinados impostos sobre o consumo, ou sobre o rendimento de concessões públicas.

A permanência de uma componente dominante associada aos rendimentos do trabalho afigura-se incontornável, como elemento de segurança e de determinação das condições de acesso à proteção social. No entanto, não é hoje suficiente face aos desafios que encontramos.

A par da diversificação do financiamento, o modo de formação de direitos é essencial para a tripla sustentabilidade.

As reformas introduzidas há 15 anos demonstraram capacidade de ajudar a regular o equilíbrio do sistema.

Muitos acenam com o risco de degradação das prestações substitutivas. No entanto, se como citado, há um problema complexo por resolver no desemprego, os dados empíricos apontam para uma estabilidade real das taxas de substituição nas pensões.

A relação entre últimos salários e primeiras pensões tem-se mantido estável em Portugal na última década, como mostram os dados do Eurostat.

Quadro 2: Taxa de substituição agregada das pensões

	2005	2006	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
E.U.	:	:	0,53	0,54	0,56	0,56	0,57	0,58	0,58	0,58	0,57
Portugal	0,60	0,59	0,56	0,58	0,59	0,63	0,62	0,64	0,67	0,67	0,68

Fonte: Eurostat-relação entre rendimentos medianos brutos de pensões (65-74 anos) face a rendimentos medianos brutos do trabalho (50-59 anos)

Esta evolução estará a ser decerto influenciada pelo crescimento das carreiras médias dos novos pensionistas (cerca de 4 anos numa década), o que se traduz num acréscimo relativo do valor das pensões acima dos 8 pontos percentuais.

Importa, no entanto, lembrar que a transição para a nova fórmula de cálculo das pensões (considerando toda a carreira) não está ainda completa e que os períodos de crise que vivemos podem retardar o crescimento das carreiras contributivas.

5.

A PANDEMIA E AS EVENTUALIDADES

É hoje claro, que a dimensão do impacto económico e social da pandemia do Covid19 atingiu uma dimensão que exigiu uma mobilização de recursos e uma amplitude de instrumentos, muito para além do que é o padrão de respostas da S.S.

Ainda bem longe da capacidade de avaliar esse impacto, parece claro que essa mobilização produziu resultados bem mais positivos do que era antecipado, contendo a dimensão da crise de forma notável.

Ainda assim, os efeitos no sistema de S.S. foram relevantes. Três dimensões devem ser destacadas:

- A inevitável degradação dos equilíbrios do sistema fruto do acréscimo de despesas contributivas e da quebra de receitas;
- A rapidez com que as receitas correntes da Segurança Social parecem ter recuperado, após os períodos de “congelamento” de boa parte das atividades económicas;
- A dificuldade de adequação de algumas prestações de natureza contributiva (ligadas ao desemprego) cumprirem a sua função estabilizadora, face a disfunções em segmentos específicos do mercado de trabalho.

A reflexão sobre estes temas exige atenção, ponderação e a mobilização urgente do diálogo social, numa lógica de reforço combinado da competitividade da economia sem níveis de desproteção que corroem a credibilidade dos sistemas de S.S..

Do ponto de vista estrutural, nomeadamente nos efeitos de mudanças demográficas, de transições tecnológicas e de organização do trabalho, impõe-se uma reflexão sobre os instrumentos de sustentabilidade que não estamos ainda em condições de desenvolver.

Mais recentemente ganhou enorme dimensão mediática o efeito na idade de reforma da alteração das estimativas de esperança de vida aos 65 anos. O impacto da pandemia nos indicadores de mortalidade dos mais idosos está na base dessa alteração que deverá atingir um recuo de 4 meses na idade de referência para reformas sem penalização. Não sendo fácil, ainda, avaliar a dimensão estratégica dessa mudança, é essencial que ela seja aceite como consequência de um quadro, que sendo excecional, não deixa de produzir efeitos sobre a evolução da despesa previsível do sistema de pensões.

6.

A PROTEÇÃO SOCIAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO

A proteção social sai deste processo profundamente traumático, com o reforço da perceção pública da sua centralidade, como componente da coesão das nossas comunidades.

O debate que se lhe seguirá, e que deverá marcar o futuro da União Europeia, ganhará muito em ser participado, informado e orientado no sentido dos compromissos alargados.

Um bom ponto de partida pode ser encontrado no Compromisso Social do Porto, subscrito por todos os parceiros sociais europeus, pelos representantes da sociedade civil e pelos presidentes da Comissão e do Parlamento europeus, onde se lê:

“adotar medidas que melhorem o funcionamento dos mercados de trabalho, que contribuam para o crescimento económico sustentável e para a competitividade ao nível internacional, que promovam condições de trabalho dignas e salários justos para todos, bem como a integração das mulheres, dos jovens e de pessoas vulneráveis no mercado de trabalho... adotar medidas para reforçar os sistemas nacionais de proteção social, preservando ao mesmo tempo a sua sustentabilidade, de modo a garantir a todos uma vida digna.”

(i) Este texto é um desenvolvimento de um artigo do autor na revista Cadernos de Economia 136, Jul/Set 2021

LEITURAS

SUGESTÕES DE LEITURA

A opinião expressa nos textos apresentados não vincula a Fundação Res Pública. O exercício de recolha de artigos, working papers, policy briefs ou outras fontes representa um contributo para o pluralismo do debate democrático e para a reflexão crítica presente na génese e missão da Fundação.

[*Inflation expectations in the euro area: post-pandemic trends and policy implications*](#)

Vários Autores

Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies

fevereiro 2022

SINOPSE

A Comissão de Assuntos Económicos e Monetários do Parlamento Europeu solicitou a um conjunto de investigadores uma reflexão sobre a dinâmica da inflação na área do euro. O resultado é uma compilação de artigos de avaliação das expectativas em relação a um surto inflacionista, da análise histórica e teórica a períodos semelhantes.

* * *

[*Beyond the Brussels Effect – Leveraging Digital Regulation For Strategic Autonomy*](#)

Andrea Renda

Policy Brief/Foundation For European Progressive Studies

março 2022

SINOPSE

A publicação analisa a suposta primazia da Europa na regulamentação de tecnologias emergentes e avalia se o chamada “efeito Bruxelas” pode ajudar a UE a alcançar uma posição relevante enquanto regulador global no espaço digital. Ao mesmo tempo, sugere que a criação de regras de governação unilateral não é uma estratégia viável no futuro e que a UE só poderá manter um papel de liderança com o desenvolvimento

de coligações. O documento fornece cinco recomendações políticas que podem ajudar a UE a prosperar num ambiente cada vez mais competitivo e estratégico.

* * *

[*Will Ukraine’s tragedy spur UN Security Council reform?*](#)

Kemal Derviş and José Antonio Ocampo

Brookings Institute

março 2022

SINOPSE

A invasão da Rússia à Ucrânia expôs muitas fraquezas na ordem internacional. Uma falha proeminente que precisa de ser resolvida diz respeito ao Conselho de Segurança das Nações Unidas e ao seu papel na supervisão do sistema multilateral. Especificamente, este ensaio salienta uma vez mais a necessidade de rever o poder de veto dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança e avaliar se a sua permanência é um obstáculo à paz.

* * *

[*Building European Resilience and Capacity to Act: Lessons for 2030*](#)

Roderick Parkes, Anna-Lena Kirch, Serafine Dinkel

Policy Brief, German Council on Foreign Relations

julho 2021

SINOPSE

Contendo doze cenários para o mundo em 2030, este conjunto de reflexões elaborado pelo German Council on Foreign Relations oferece uma visão sobre como a UE pode

manter e aumentar a sua capacidade de agir face às grandes mudanças que provavelmente se verificarão na próxima década. Ao longo de vários artigos, os autores apresentam cenários e propostas para temas como as novas tecnologias no quadro da transição digital, as ameaças emergentes à segurança, como as alterações climáticas, os desafios do comércio global e os movimentos migratórios.

* * *

[*The Post-Pandemic Development of the Green Circular Economy and the Declarations Made During the UN Climate Change Conference \(COP26\) as Security Determinants*](#)

Anna Golebiowska, Weronika Jakubczak, Dariusz Prokopowicz, Ryszard Jakubczak

European Research Studies Journal
dezembro 2021

SINOPSE

O objectivo deste artigo é promover uma análise dos importantes determinantes de segurança do desenvolvimento pós-pandémico da economia circular verde no contexto do último relatório do Grupo de Trabalho do Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas (IPCC) I IPCC, “Climate Change 2021: the Physical Science Basis” e declarações feitas dur...

* * *

[*Emerging middle powers and the liberal international order*](#)

Umut Aydin

International Affairs
Setembro 2021

SINOPSE

Este artigo procura demonstrar como através da análise de decisões de

política externa, como o envolvimento ativo em organizações internacionais, nomeadamente em áreas como a mediação de conflitos, a assistência humanitária e a promoção dos direitos humanos, alguns estados médios, como México e Turquia, consolidaram a sua posição no panorama da ordem liberal internacional.

* * *

[*Understanding leader evaluations in European Parliament elections*](#)

Katjana Gattermann, Claes H. de Vreese
European Union Politics, Outubro 2021

SINOPSE

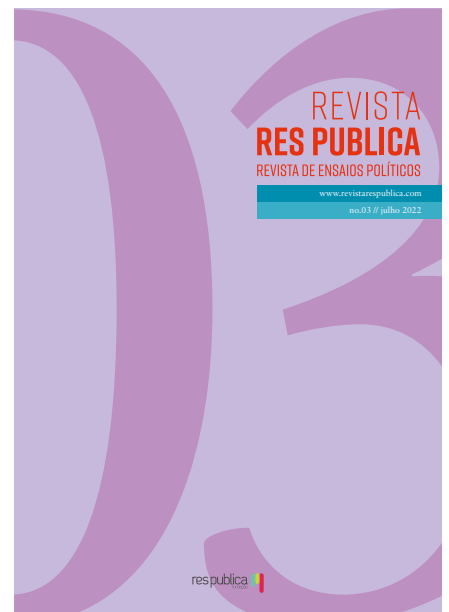
As avaliações dos líderes são um aspeto crucial na democracia representativa. Este artigo analisa os padrões, antecedentes e consequências das avaliações de líderes da União Europeia, tendo como pano de fundo as eleições para o Parlamento Europeu de 2019 em dez países. O artigo mostra, em primeiro lugar, que as avaliações de líderes são unidimensionais, tanto entre eleitores com baixas e altas qualificações como entre partidários e não partidários. Em segundo lugar, entre os antecedentes das avaliações de líderes, as avaliações de confiança e desempenho da União Europeia estão positivamente associadas às avaliações de líderes, enquanto a identidade europeia dificilmente desempenha um papel de relevo. Finalmente, o efeito positivo das avaliações de líderes na escolha do voto está condicionado ao líder individual e à sua filiação partidária.



número 1
fevereiro 2021



número 2
julho 2021



número 3
julho 2022

REVISTA
RES PUBLICA
REVISTA DE ENSAIOS POLÍTICOS