

**CAPÍTULO 1**  
**ESTADO, INSTITUIÇÕES E ECONOMIA:**  
**A DESPESA PÚBLICA EM PORTUGAL**

**1. Nota Prévia**

Todos os textos têm a sua biografia.<sup>1</sup> À deste acrescenta-se agora o facto de estarmos perante uma “republicação actualizada”. Com efeito, retomo aqui um artigo que publiquei em 1995<sup>2</sup> e com o qual dei conta de um trabalho relativamente longo que me serviu para dar fundamento a uma nova linha de pesquisa sobre as instituições, o Estado e a formação dos contextos macro-sociais de funcionamento das economias.<sup>3</sup> A esse texto (que se referia à despesa pública no período 1958-1993 em Portugal) actualizei agora a base estatística e prolonguei a análise, fazendo-o chegar a 1997 e possibilitando com isso que, nas relações estabelecidas com os ciclos políticos, designadamente os do pós-25 de Abril, caiba já um esboço do que se passa com o ciclo actual, correspondente aos governos do Partido Socialista (PS) posteriores à fase “cavaquista”.

---

\* A investigação que aqui se apresenta deve muito ao trabalho de Teresa Pratas Jorge, uma economista que colabora comigo desde 1993 e que se encarregou de criar a base de dados estatísticos sobre a despesa pública e de velar pela sua actualização e coerência.

1 Não vem ao caso aludir aqui à circunstância de o autor, já na fase posterior à primeira publicação deste texto, ter, ele próprio, experimentado funções de gestão no âmbito do aparelho de Estado e de, nesse contexto, conviver, de forma mais directa, com aspectos intrincados da relação Estado-sociedade em que as questões da despesa pública são centrais. Dessa experiência ressaltam aspectos, apontados no texto, que evidenciam a centralidade estatal, o défice de representação da sociedade civil, a enorme rigidez do funcionamento dos processos colectivos e o facto de, vista da Administração e do Estado, a sociedade portuguesa generosa, activa e capaz que as ciências sociais nos revelam ficar, tantas vezes, demasiado longe ofuscada pelos interesses parciais dos que disputam o Estado e a despesa pública pelo simples facto de disporem de maior capital relacional... É por isso mesmo, aliás, que a reinvenção dos melhores papéis do Estado é uma exigência permanente...

2 Trata-se de um texto como o mesmo título (Reis, 1995a), publicado no nº 44 da Revista Crítica de Ciências Sociais.

3 Este propósito era particularmente estimulante para quem, como eu, se tem dedicado à interpretação dos contextos territoriais locais e regionais de formação e funcionamento dos sistemas (cf., por exemplo, Reis, 1992). O nexa entre os dois níveis de análise parece-me essencial.

No tempo que medeia as duas versões há factos relevantes. O primeiro consiste em que é hoje ainda mais claro do que então que os mercados, também eles, se alteraram significativamente enquanto mecanismo de regulação económica, na medida em que a sua eficiência depende cada vez mais de estarem envolvidos por redes, por contextos locais e regionais e pela acção estatal. Além disso, as tarefas do Estado no estabelecimento de prioridades políticas não podem ser desempenhadas por nenhum outro mecanismo. As próprias características da globalização aparecem cada vez mais associadas à formação de regimes transnacionais cuja natureza e diversidade advêm de serem configurações organizadas por Estados-nação. Independentemente de se discutir a previsão de R. Boyer (1996: 111) – segundo a qual “o próximo século vai ainda ser a era de Estados-nação encarregados de disciplinar e domesticar os mercados, embora os contornos desse envolvimento sejam largamente desconhecidos” – a verdade é que este é um bom pressuposto para qualquer economista institucionalista, amante da diversidade e da hipótese de que a incerteza é um princípio predominante nas dinâmicas dos processos colectivos. É talvez por isso que, hoje em dia, faz sentido falar de *States Against Markets – The Limits of Globalization*, o título de um livro organizado por R. Boyer e D. Drache (1996) e que a literatura sobre o papel do Estado na vida económica e social floresce. Quer dizer, o que era há pouco tempo um argumento perfeitamente justificado mas ainda assim muito marcado por alguma retórica de persuasão é hoje um dado que me parece inquestionável no plano de qualquer discussão informada sobre a pesquisa e a teoria económicas.

Para a discussão sobre a globalização a análise do Estado é relevante. De facto, ao encimar os comportamentos institucionais e as racionalidades colectivas, os Estados configuram o mais significativo patamar da formação de contextos diferenciadores na economia-mundo. E é na medida em que assim acontece que se torna possível reencontrar o Estado-nação clássico (obviamente sujeito a fortes transformações) mas também a capacidade de reordenar os processos transnacionais e procurar definir os contextos em que tal é possível. Ora, a actuação do Estado tem a sua própria materialidade – com a análise aqui proposta o que se pretende é uma aproximação à materialidade.

O segundo dado é que, pelo meio, o meu trabalho de investigação económica esteve especialmente comprometido com o desenvolvimento de uma visão

institucionalista da economia (Reis, 1998). Hábitos, normas, convenções sociais, racionalidades, informação e conhecimento, processos colectivos, experimentalismo e evolução – estas são algumas palavras-chave de uma visão institucionalista e, no meu entendimento, é com isto que a acção estatal se relaciona, ao evidenciar comportamentos dinâmicos e contextualidades.

## 2. Introdução

Com este texto procuro, pois, atingir três objectivos: mostrar que o Estado é um objecto teórico importante para a investigação económica e para a percepção do papel das instituições no funcionamento das economias contemporâneas; sublinhar que Estado e instituições são, no plano macro, os primeiros elementos da diversidade socioeconómica que se contrapõe à globalização e lhe destaca os limites; evidenciar os traços marcantes da despesa pública em Portugal, dando conta do seu peso, das suas evoluções e da sua composição e chamando particularmente a atenção para aquilo a que poderíamos chamar a *morfologia* do Estado, isto é para a forma não-unitária e, por isso, cada vez mais compósita assumida pelo aparelho estatal no exercício dos gastos.

Trata-se, pois, de desenvolver dois tópicos de investigação (um do âmbito da teoria económica, o outro sobre a economia portuguesa), cuja relação não cuidarei de pormenorizar, não por ela ser óbvia, mas porque são bastante densos os fios que a estabelecem.

Com o primeiro tópico, trata-se de reflectir sobre as instituições que constituem os processos de funcionamento das economias e sobre os ramos da teoria económica que têm reconhecido a sua importância, conceptualizando-as e evidenciando o respectivo significado. Para além da justificação própria do estudo destes temas, num momento em que se registam desenvolvimentos de vária ordem das proposições originárias,<sup>4</sup> é claro que este é também um passo necessário quando está em causa estudar essa “instituição das instituições” que é o próprio Estado e

---

4 Penso em desenvolvimentos internos ao institucionalismo americano, designadamente nas versões que estabelecem uma leitura crítica da corrente neoclássica de O. Williamson (1985) ou D. North (1990) e lhe contrapõem uma visão dinâmica e atenta às questões do poder (Dietrich, 1994). Penso ainda nos desenvolvimentos franceses à volta da análise das convenções (Orléan, 1994).

as suas relações com a economia.

Sobre o segundo tópico de investigação, a despesa pública em Portugal, vale desde já a pena deixar dito que a pertinência empírico-analítica deste assunto (que não carece de ser demonstrada) não é suficiente para auto-validar o tema das instituições e uma concepção ampla das relações do Estado com a economia. Mas ele é, sem dúvida, um investimento empírico sem o qual a dimensão e a complexidade deste último problema não ficam esclarecidas. Sendo o meu objectivo de maior escala “cartografar” a despesa pública em Portugal durante um período suficientemente longo, tratarei também de “intensificar” a análise, procurando entender quais são as formas que o Estado assume em Portugal, isto é, de que modos, através de que meios e com que figuras é que o aparelho estatal se apresenta na economia, numa acção em que é grande a sua capacidade de “desmultiplicação”.

Antecipo duas ideias em que este percurso se baseou. A primeira é sobre as relações entre o exercício do papel do Estado, por um lado, e os níveis de incerteza, o grau de informação e a capacidade de produzir os entendimentos (convenções) que caracterizam o funcionamento da economia e da sociedade, por outro lado. Esta questão é de ordem geral (Reis, 1998), mas presente-se que ela é particularmente adequada a Portugal, onde está demonstrada a importância dos processos de heterogeneidade social, de segmentação da economia e de défice de representação dos agentes económicos. Além disso, são hoje amplos os “arquipélagos” de poderes que vivem dos recursos públicos, embora frequentemente procurem evidenciar uma autonomia que só seria genuína se fosse própria da sociedade civil. De facto, o Estado em Portugal não é central na economia apenas porque o peso da despesa pública no Produto Interno Bruto (PIB) já chegou a ultrapassar os 50% – é-o, basicamente, porque age com grandes meios perante uma sociedade civil muito tributária do próprio Estado (o que retira alguma validade à distinção), num quadro de défice de representação e de acção que vem na linha directa da sua condição heterogénea.

A segunda ideia é sobre a despesa pública em Portugal (cujo peso não regista

---

Também já tratei com particular detalhe a chamada economia constitucional e a perspectiva, que considerei como radicalmente individualista, de James Buchanan (Reis, 1995b).

diferenças dramáticas relativamente a um largo conjunto de economias) e quer significar que se deve estudar a sua expressão quantitativa mas também os seus modos de realização. De facto, mesmo que isso não seja uma originalidade nacional, o Estado em Portugal é constituído por múltiplos agentes e é cada vez menos unívoco. É, portanto, a sua morfologia que também deve ser estudada. É neste contexto que chamarei a atenção para a importância crescente das “transferências” enquanto instrumentos de utilização de recursos públicos cuja decisão de alocação cabe ao Estado no seu sentido mais restrito.

### **3. O Estado, as instituições, a economia**

Por motivos de espaço, apenas aludirei neste texto aos argumentos que tradicionalmente têm acolhido a questão do Estado e da despesa pública na teoria económica.<sup>5</sup> Sejam eles os que se consagraram nas visões de Adam Smith sobre a criação da legitimidade do soberano e a formação de uma sociedade civilizada e mercantil, nas ideias de Friedrich List sobre o Estado educador e protector das indústrias nascentes, ou na mensagem de Keynes sobre o Estado tutor dos efeitos das decisões individuais através da regulação das grandezas macroeconómicas. Sejam eles os que buscam as determinantes da despesa pública em relações e tendências empíricas, como as que estão presentes na lei de Wagner; numa teoria da procura colectiva em que se supõe que o papel do Estado na economia depende de os bens por si produzidos terem uma elasticidade-rendimento da procura superior à unidade; na relação directa entre a despesa pública e uma carga fiscal máxima tolerável, ou na justificação de que o Estado actua na economia porque é fraca a produtividade do sector público. Sejam ainda os argumentos presentes nas teorias individualistas da troca voluntária e da escolha pública. Pela mesma razão, apenas mencionarei também outras questões que, do meu ponto de vista, são convergentes com uma análise alargada do papel do Estado na economia: por exemplo as questões da economia da acção e da escolha colectiva (Stevens, 1993) ou as questões da “dimensão moral” da economia associadas às relações entre mercados, comunidade e poder (Etzioni, 1988).

---

<sup>5</sup> Uma obra importante sobre as várias dimensões da análise das relações Estado/economia e da despesa pública é a de R. Delorme e C. André (1983).

Irei, isso sim, privilegiar um quadro de discussão em que conta o papel das instituições perante as questões da incerteza, da complexidade, da subinformação e das formas de acção e relacionamento entre agentes económicos.

Há várias formas de estruturar este argumento. Uma consistiria em aludir à tradição do institucionalismo americano (ao “velho” mais do que ao “novo” institucionalismo<sup>6</sup>) e verificar a existência de um longo programa de investigação em teoria económica basicamente assente numa contraposição legítima e legitimada (mas também “militante”) à economia neoclássica. Este caminho levar-nos-ia, porventura, à conclusão de que o “velho” institucionalismo, mesmo designando-se deste modo, não tem uma noção apurada das instituições da economia, pois a “sociedade” e seus padrões normativos de organização e relacionamento social são as instituições dos institucionalistas. E a pergunta necessária até seria “porque é que a ‘economia institucional’ não tem uma teoria do Estado?”. Porque, de facto, o “problema” central do “velho” institucionalismo americano está principalmente ligado à cognição e aos modos de formação das preferências dos agentes económicos, no já referido debate com a teoria neoclássica. Não que não se parta da ideia estimulante de que instituições são “linhas de orientação informativa, essenciais para a acção num ambiente económico complexo que só em parte é conhecido e compreendido” (Hodgson, 1994: 120). Mas a linha essencial é que elas “são padrões normativos que definem aquilo que as pessoas pensam ser, numa dada sociedade, as modalidades apropriadas, legítimas ou esperadas da acção ou do relacionamento social” (Parsons *apud* Hodgson, 1994: 125).

Um outro modo de formular o argumento é o que privilegie noções como as de K. Arrow sobre as formas sociais, modo através do qual quer referir-se a organizações como as empresas, o aparelho governamental, os sindicatos, as universidades ou às instituições invisíveis (regras de direito, princípios éticos, lealdade, confiança) – sendo o mercado uma “construção etérea” e o “conhecimento limitado”, o Estado é relevante, nomeadamente no que respeita à informação, um bem tão pouco conforme ao funcionamento neoclássico (Arrow, 1974). Ou noções como as de H. Simon (1991), que vê as instituições como normas e organizações, isto é,

---

6 Uma análise sistemática das distinções encontra-se em M. Rutherford (1994).

fenómenos cujo princípio de regulação são, à partida, estranhos à lógica de mercado e por isso assentam em relações de autoridade, em processos de identificação com a organização, em regras de coordenação. Por isso, este autor critica a ignorância pela teoria económica de mecanismos organizacionais-chave como são as regras de coordenação deste tipo, mais ligadas a concepções procedimentais.

Uma terceira forma de estruturação do argumento, finalmente, poderia levar-nos a uma atenção muito especial à “análise económica das convenções”. Esta corrente partilha com várias outras a importância que dedica às formas não-mercantis<sup>7</sup> de coordenação, produção e alocação de recursos. Mas assume algum eclectismo teórico, na medida em que parte de uma *démarche* “realmente interdisciplinar” e se declara aberta tanto às diferentes ciências sociais quanto à teoria neoclássica e ao individualismo metodológico – em ruptura, portanto, com visões como as do “imperialismo económico” de J. Hirshleifer (1985), que vê a economia, enquanto disciplina, dotada de “um poder imperialista invasor” através do qual unifica as ciências sociais; ou com as visões de J. Elster (1989), que considera dois modelos puros de regulação social: o da sociedade mercantil, assente na escolha racional, e o das acções colectivas, decorrente das normas. E o que procura é “compreender como se constitui uma lógica colectiva e quais recursos ela deve mobilizar para se estabilizar” (Orléan, 1994: 16), sabendo que os obstáculos à coordenação assentam no facto essencial de a lógica mercantil pura ser incompleta. Isto é, mesmo num contrato a estabelecer no mercado, o acordo entre os indivíduos não dispensa um quadro comum de referências e de compromisso implícitos – é isto, aliás, que é uma convenção.

O argumento da análise económica das convenções serve-nos, pois, porque sublinha a insuficiência da racionalidade instrumental e do contrato mercantil para apreender as lógicas organizacionais e o funcionamento das próprias economias de mercado. O que a teoria não faz, como aliás acontece com toda a tradição institucionalista, é incluir o Estado como objecto directo da análise organizacional e da produção de compromissos – é isso que a análise que proponho sobre o Estado e um dos instrumentos da sua presença na economia procura estabelecer. Daí,

---

7 Organizações, instituições, standards técnicos, normas de comportamento, regras morais...

portanto, uma linha de trabalho que, depois de revelar o horizonte problemático com que se enquadra, vai principalmente procurar estabelecer uma matriz para uma avaliação do papel do Estado na economia.

#### **4. O Estado, a despesa pública e a formação de significados colectivos: um primeiro problema de investigação**

A análise das relações Estado-economia e, especificamente, da despesa pública pode ser, de facto, apenas uma tarefa analítico-descritiva ou pode ser um investimento empírico comprometido com várias dimensões do debate teórico nas ciências sociais. É a segunda aposta que norteia este estudo, mesmo quando me concentro nos dados necessários a uma interpretação quer das evoluções da despesa pública, quer da morfologia da actuação estatal em Portugal.

Claro que esta análise não é alheia a uma discussão mais geral que introduz directamente o debate Estado/mercado sem o fazer passar por uma discussão de pressupostos teóricos como os que foram evidenciados na secção anterior. Um problema como o que Philippe Delmas discute na base do que poderíamos designar o *tempo-próprio* de cada agente económico. Segundo ele, quando “a revalorização das empresas redundou em exclusiva apologia do mercado” e se concluiu que “a acção do Estado era, quando muito, secundária”, não tardou a emergir “um paradoxo singular: [os] agentes privados e descentralizados, a favor dos quais [o Estado] se retira, não descansam enquanto não voltam a criar o papel que ele abandonou. As empresas redescobrem os bens colectivos e as externalidades no preciso momento em que o Estado os rejeita”. E a questão é que as empresas não sabem fazer o que o Estado faz. “As empresas vivem ao ritmo dos mercados e o andamento deles é mais rápido e a sua lógica demasiado exclusiva para a maior parte das transformações estruturais. Só o Estado pode ser garante da continuidade – na dupla acepção de interdependência e duração” (Delmas, 1993: 27-28). É, assim, um Estado que assegura a possibilidade de gerir as dependências mútuas e a complexidade que, por exemplo, a dupla presença de pequenas e médias empresas (PME) e de ambientes tecnológicos sofisticados exige. Mas é também a “capacidade de dar tempo ao tempo” que está em causa, pois “o Estado é o moderador do tempo, o provedor dessa lentidão necessária que

está vedada aos mercados por ser contrária à rapidez que lhes confere a força. É este sentido da lentidão que permite evitar a ruptura do tecido social, apesar das tensões que as mutações provocam, e é também ele que leva as entidades públicas no Japão, na Alemanha e em França, a criar mecanismos, por medida, destinados aos financiamento das PME ou à reconversão de algumas actividades”.

A minha análise também não é alheia às hipóteses sobre o Estado em Portugal formuladas por Boaventura de Sousa Santos (com as quais, pelo contrário, procura ser profundamente convergente). Resumo essas hipóteses, para os meus propósitos, nos seguintes pontos, todos cumulativos:<sup>8</sup>

- ? *A hipótese de um Estado desajustado*: o Estado em Portugal procurou ser Estado-Providência quando o modelo entrava em perturbação na Europa (ficou como semi-ou-lumpen-Estado-Providência) e isso ocorreu numa sociedade em que o défice de protecção estatal é frequentemente compensado pela mobilização de sociabilidades informais (chamando-se-lhe, por isso, sociedade-providência) e pela hiper-mobilização de interesses corporativos criadores de grande rigidez.
- ? *A hipótese da centralidade do Estado*: a heterogeneidade da sociedade portuguesa tem sido regulada pelo Estado, que reforçou a sua centralidade ao ser o principal protagonista da integração do país na União Europeia.
- ? *A hipótese do Estado heterogéneo*: ao regular a heterogeneidade social, o Estado inscreveu na sua própria matriz institucional as mesmas características que a sociedade possui.
- ? *A hipótese do Estado cúmplice*: o Estado heterogéneo corresponde a uma estratégia de redução da discrepância e da distância entre o quadro institucional e as relações socioeconómicas, recriando uma conexão entre ambas.
- ? *A hipótese do Estado criador de ficções*: o Estado regula a dialéctica da identidade e da diferença entre Portugal e os países centrais assumindo uma forma política de Estado-como-imaginação-do-centro, através da qual constrói

---

<sup>8</sup> Esta leitura recorre a muitos dos termos do próprio autor mas a “catalogação” e a denominação das hipóteses é da minha responsabilidade. Embora elas se possam respigar de múltiplos trabalhos todas as ideias se encontram justificadas em Santos, 1993: 19-21 e 33-41.

simbolicamente uma imagem de centralidade para uma realidade de semiperiferia.

? A *hipótese do Estado criador de actores sociais*: o Estado heterogéneo procede através de acções voluntaristas entre as quais se contam a criação de actores sociais e o contributo para a emergência de um novo regime de acumulação.

#### **4.1- O Estado como instituição: significados colectivos, contratualidade, organização**

O primeiro problema que aqui me interessa pode designar-se “problema da contextualização institucional dos processos de funcionamento da economia” e o pressuposto de base é que o conhecimento do peso e da natureza da presença do Estado na economia nos fornece um quadro inicial com interesse.

Para isso, a leitura que vou ter em mente acerca do papel do Estado na configuração da economia centra-se nos seguintes quatro pontos:

- (a) O seu papel na formação dos *significados e dos meios colectivos* (opções, consensos, disponibilidade de infra-estruturas sociais, criação de externalidades) intervenientes nos processos económicos que, num dado momento, são dinamizadores da sociedade;
- (b) A *contratualidade implícita* que, em função das questões anteriores, impõe ou acorda com os agentes privados e públicos acerca do *uso do capital fixo social*, em cuja formação a acção estatal é primordial;
- (c) As instâncias que privilegia como *sedes principais de organização da concorrência, de promoção da inovação, de realização dos aumentos de produtividade, de concretização das políticas salariais e laborais* (PME, redes de empresas, regiões, capital estrangeiro, grandes empresas; sector privado, sector público; redes de Investigação e Desenvolvimento (I&D), economia pública da informação);
- (d) O seu *peso específico* na economia, aspecto para o qual importa directamente o peso relativo da despesa pública e do sector público empresarial e a natureza das políticas dirigidas à indústria, à agricultura, ao desenvolvimento regional ou à

investigação e desenvolvimento.

Vejamos, um pouco mais em pormenor, cada um destes pontos.

***(a) O Estado e a formação dos significados e dos meios colectivos do funcionamento económico: a criação de economias externas e os aspectos redistributivos***

As grandes fases da economia portuguesa em tempos recentes trazem consigo a marca de papéis importantes do Estado. Estes papéis estão associados a temas essenciais que proporcionam, nuns casos, consensos relativamente assumidos pela sociedade e pelos agentes económicos e, noutros casos, utilizações intensas da autonomia estatal relativamente aos grupos de interesses (sirva aqui de primeiro exemplo a acção redistributiva do Estado e a configuração da relação salarial a seguir ao 25 de Abril).

Quando há lugar a consensos, isso não significa que eles tenham sido formulados a partir de uma participação activa e criativa de quem os vai partilhar. A origem e a liderança de alguns processos são muitas vezes de raiz burocrática e a condução da sua gestão é fechada e impermeável. A complacência que as entidades não-estatais lhe dedicam tem frequentemente a ver com a sua irreversibilidade, com a ausência de formulações globais alternativas e com a natureza redistributiva que o Estado associa a muitas das acções relacionadas com as decisões em questão.

Em resultado final, as opções, consensos e disponibilidades que a acção do Estado origina representam sobretudo significados colectivos que, independentemente das suas raízes e desenvolvimentos, passam a constituir marcos do funcionamento económico. Tenho em mente o que recentemente se passou com as políticas de estabilização; com a opção pela via europeia; com a própria gestão do processo de adesão; com a revalorização, em meados dos anos 90, de uma visão solidarista de inserção dos desfavorecidos, e com a formação do capital fixo social e a criação de externalidades (este é um outro exemplo forte da ideia de autonomia estatal acima referida).

Centrando-me apenas neste último caso, que me parece de todos o mais evidente, pode afirmar-se que a infra-estruturação física do país (Plano Rodoviário Nacional), a criação de uma base científica nacional (as infra-estruturas de I&D), a

constituição do que poderíamos chamar uma Economia da Informação para as Empresas (Centros Tecnológicos, redes de “antenas” para informação sobre as políticas de investimento e modernização, partilha de funções com associações empresariais,...) e as próprias medidas basilares da política industrial [opções do Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa (PEDIP) e seus complementos, Política Regional e seus instrumentos sectoriais, negociações do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e suas contrapartidas, políticas de formação profissional, aceitação do projecto Ford/Volkswagen] assumem hoje um significado que é colectivo, no sentido em que se constata a sua existência sem alternativas e se tomam os seus efeitos como incontornáveis. A própria ideia de regionalização, que marcou recentemente a agenda política, não escapa a este modo de ver as coisas.

Mas, além do seu papel como criadora destes significados colectivos, a acção do Estado na economia é, em Portugal, credora de uma importante centralidade. Parece-me que, perante os exemplos apontados antes, a demonstração fica feita. Ficaré acentuada se considerarmos que a componente redistributiva atravessa as grandes acções enunciadas. A parceria proclamada para a execução destas acções faz dos agentes relacionados com o Estado entidades que, perante ele, são subsidiárias, visto que são em grande medida receptores de iniciativas estatais, mais do que portadores de iniciativas ou de níveis mínimos de autonomia. A centralidade advém ainda de outra característica manifesta das acções em causa: elas são, sem dúvida, altamente criadoras de externalidades.

Carácter redistributivo e economia externa, eis, pois, dois aspectos que tornam as grandes medidas do Estado na economia portadoras de significados colectivos, os quais são especialmente reforçados pela eventual debilidade dos agentes e dos actores sociais.

***(b) A contratualidade implícita no uso do capital fixo social: uma economia pública da informação***

A relação entre o Estado e os agentes privados da economia, designadamente as empresas, baseia-se em grande medida na produção pública de informação e, por isso, é implicitamente contratual. A informação produzida e o acesso que os agentes procuram assegurar é importante e origina a referida contratualidade

porque, como acontece na fase actual, está em causa o uso de capital fixo social e de economias externas geridas pelo Estado, o acesso a informação propriamente dita, como a que decorre do conhecimento do contexto relacional da economia portuguesa ou das políticas portadoras de incentivos.

A Economia Pública da Informação a que me refiro tem a ver com esta lógica e correspondem-lhe as seguintes características:

- ? É formada por estruturas não-privadas de enquadramento do sector produtivo, sejam elas as agências do Estado, as da União Europeia, as infra-estruturas de ciência e tecnologia, as associações empresariais;
- ? Está estruturada segundo redes (comunitárias, nacionais, locais) de serviços que vão das agências de formação profissional, às do PEDIP, às do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (IAPMEI), aos Eurogabinetes, às infra-estruturas tecnológicas, etc.;
- ? Propõe-se veicular incentivos, promover objectivos, difundir inovação e concretizar as orientações de políticas como as de internacionalização, as de inovação e as sectoriais e regionais.

A economia pública da informação é uma realidade institucional própria da crescente densidade relacional das estruturas empresariais das economias contemporâneas, da sua textura reticular – quer entre si, quer entre as esferas privada e pública– e mostra a sua propensão para a transnacionalização. Neste sentido, representa a recentralidade da esfera pública perante contextos desta natureza: uma espécie de tutela pública perante o crescente desfaseamento entre a dimensão dos agentes e a dos seus contextos de acção, por um lado, e, em economias como a nossa, perante a importância dos quadros institucionais e do quadro de internacionalização que as envolve.

Não é apenas uma relação unilateral do Estado com os agentes económicos que aqui encontramos: é uma relação bilateral em que, mesmo de forma subsidiária, os agentes privados e os próprios espaços territoriais de funcionamento da economia se constituem como parceiros. Não parceiros de parte igual, mas parceiros sujeitos a um objectivo de utilização negociada de disponibilidades muito controladas pelo Estado que as originou (Reis e Tolda, 1994).

***(c) O papel do Estado na determinação das sedes principais da concorrência, da produtividade e da concertação***

Na economia portuguesa dos anos sessenta, a grande empresa, a busca de economias de escala, a concentração do ciclo produtivo e a negociação salarial em segmentos isolados do mercado do trabalho eram as pedras de toque da organização económica. A economia funcionava mais por efeitos polarizados do que por efeitos disseminadores; mais por enxertias do que por mancha de óleo; mais por processos discretos (em sentido matemático, isto é, assente em variáveis não-contínuas) do que por processos relacionais; mais por pontos do que por redes.

Não se pode supor, claro está, que o Estado do condicionamento industrial, dos Planos de Fomento, do escudo forte e da estabilidade financeira não fosse interveniente na economia. Claro que o era, e muito. Mas o espaço da grande empresa, a mobilidade demográfica e as tecnologias de grande escala e de natureza taylorista definiam um quadro muito próprio para alcançar ganhos de produtividade, para socializar a mão-de-obra com a modernidade urbana e industrial e com as inovações contratuais e de formação do salário.

Não é esta a realidade de hoje. A razão está em múltiplos aspectos de um processo global de alteração do regime de acumulação e das formas de regulação da economia, à escala planetária. Mas é possível, numa escala completamente diversa, balizar este processo em Portugal. Deixando de lado estes e outros factores conhecidos, é possível dizer-se que, em termos estritamente de discurso da política económica, em meados dos anos oitenta, o Estado passou a veicular mais fortemente ideias como as da parceria, as do relacionamento complementar e subsidiário das empresas, as da contratualidade, as da gestão colectiva da informação.

***4.2- A despesa pública: constatações iniciais para uma leitura das políticas económicas e dos ciclos políticos em Portugal***

Se, como defendo, a análise da despesa pública é um bom instrumento para entender as lógicas organizacionais veiculadas pelo Estado e a presença ou

ausência de certos tipos de contratualidades, sem dúvida que a economia portuguesa das últimas décadas, na sucessão de regimes políticos tão diversos, é um bom laboratório. Primeiro com o Estado Novo (as estratégias de industrialização dos anos 50 e, nos anos 60, as situações em que se combinam a extroversão e o crescimento com a guerra colonial e a crise financeira do Estado daí decorrente); depois com o 25 de Abril e o Estado democrático que tanto expandiu o Estado na combinação de lógicas redistributivas e de investimento (o do período imediatamente pós-revolucionário), como o conteve e estabilizou (o PS em dois momentos: nos primeiros governos constitucionais e, depois, no Bloco Central), como o expandiu à custa do investimento [Aliança Democrática (AD)], como, finalmente, o colocou nos patamares mais elevados, culminando crescimentos muito acelerados em que, de novo, se conjugou o crescimento das despesas correntes com as de capital [Partido Social Democrata (PSD)]; finalmente, com o regresso do PS ao poder, em 1995, registou-se uma redução do peso da despesa no PIB e a recuperação da função investidora do Estado, dado que a fase final do “cavaquismo” tinha tratado de degradar a relação entre as despesas de capital e as despesas totais (obviamente em favor da simples expansão das despesas correntes).

É porque assim é que trato de apresentar, em síntese rápida, as minhas primeiras constatações, numa óptica de ciclos políticos, acerca da evolução da despesa pública (decomposta em despesas correntes e de capital) no período 1959-1997 (vejam-se as Figuras 1, 2 e 3).

Verifiquei o seguinte, sublinhando um traço especial de cada ciclo e os “vários Estados” que temos tido:

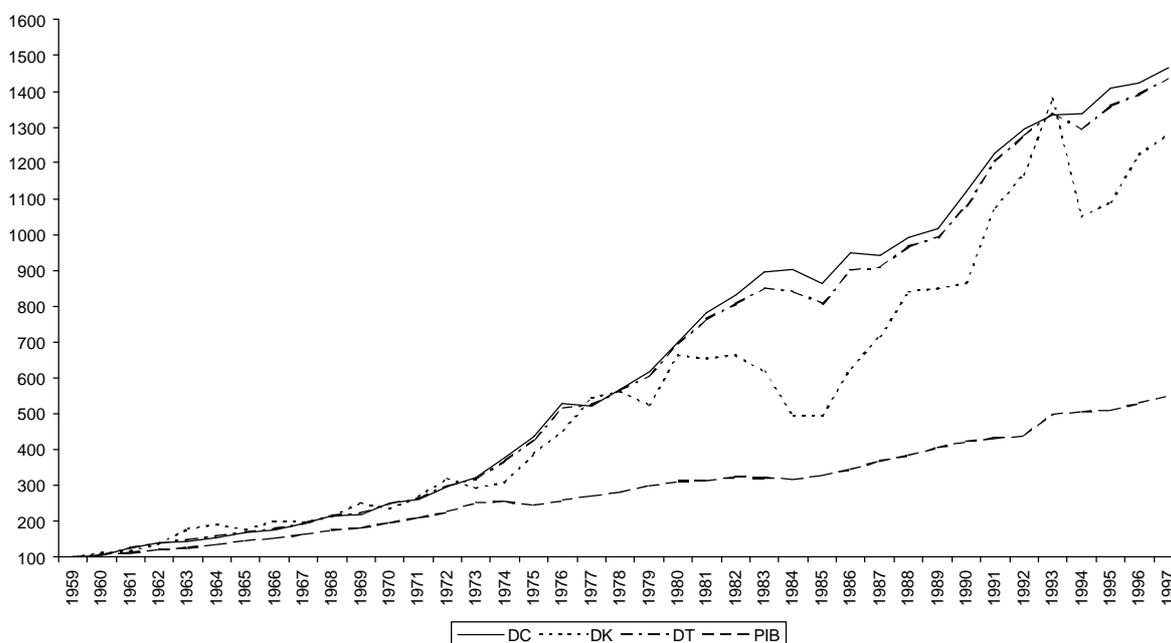
**(1)** Sendo visível que o início da década de '60 “desperta” fortemente o Estado, regista-se uma tendência de crescimento relativamente constante da despesa pública até 1973, a partir de uma base baixa e com as despesas de capital (DK) a terem evoluções oscilantes e frequentemente superiores às das despesas correntes (DC). A despesa total (DT) e a corrente multiplicam-se por três, em termos reais, entre 1959 e 1993, mas neste período a evolução do PIB explica bem aquelas evoluções.

? O Estado Novo da década de 60 é marcado por esforços de investimento

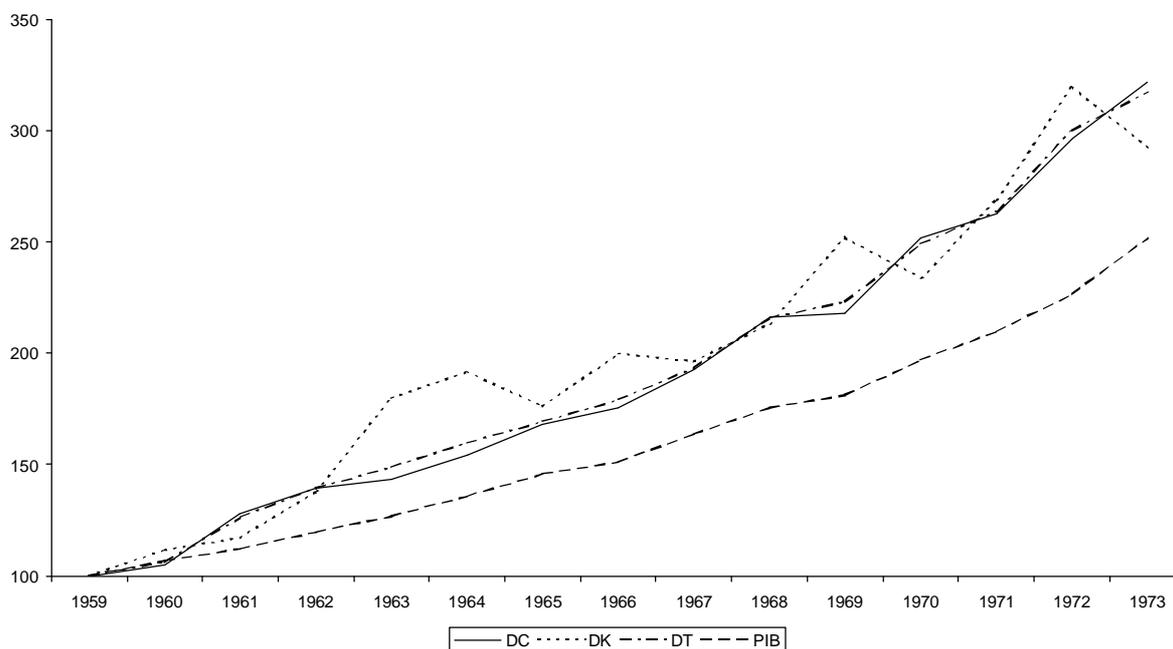
elevados (o período de 1962-65 salienta-se), o mesmo acontecendo no início da década de 70 (1971-72 registam a mais acentuada subida). Salvo em 1969 (forte acréscimo do investimento com contenção da DT e da DC) e 1970 (a DK decresce enquanto a DC sobe muito), não são muito visíveis dificuldades de gestão dos papéis “Estado-investidor”/”Estado-aparelho”. Para o período 1959-1973, veja-se essencialmente a Figura 2.

(2) A primeira grande subida de patamar dá-se a partir de 1974 e ocorre tanto na despesa total e na corrente como na de capital (Figura 1).

**Figura 1**  
**Despesa Total, Corrente e de Capital e PIB (preços constantes, índice 100=1959)**

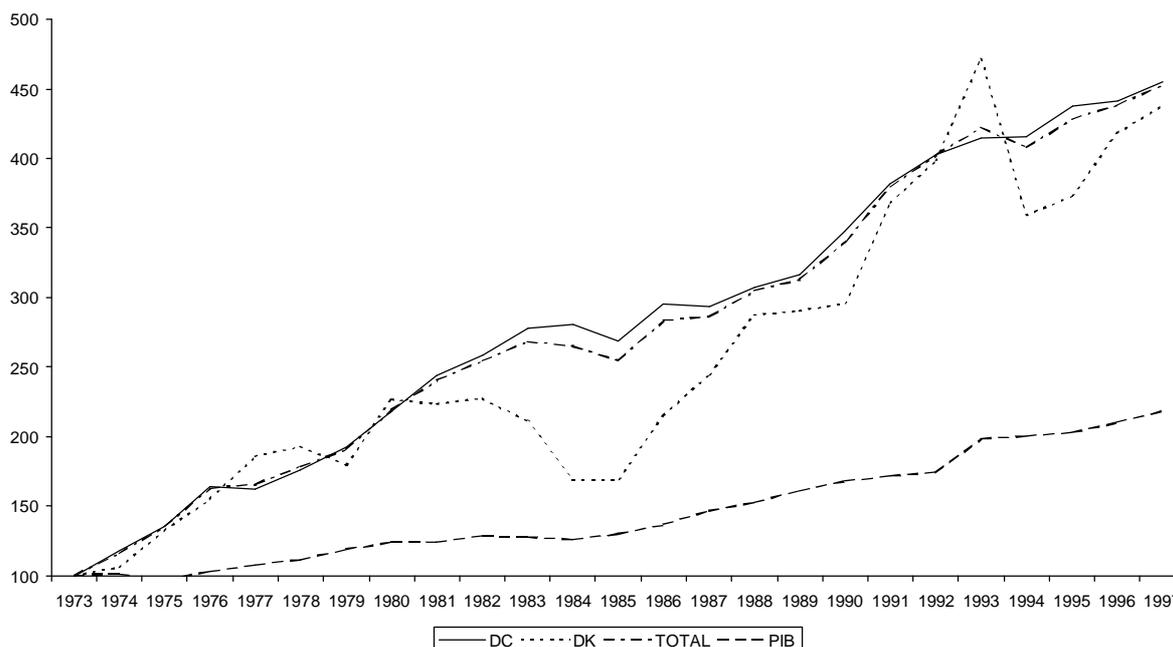


**Figura 2**  
**Despesa Total, Corrente e de Capital e PIB (preços constantes, índice 100=1959)**



? O Estado do pós-25 de Abril é simultaneamente redistributivo e investidor. As duas coisas, juntamente com o próprio crescimento do “Estado-aparelho”, não revelam contradições até 1978 (veja-se especialmente a Figura 3). A despesa de capital coloca-se num nível que quase duplica o de 1973, mostrando que a acção redistributiva não esgotou a gestão do orçamento.

**Figura 3**  
**Despesa Total, Corrente e de Capital e PIB (preços constantes, índice 100=1973)**



**(3)** Em 1976 inicia-se a primeira grande desaceleração da despesa pública, e em 1979 ela é particularmente notória na despesa de capital.

? Os primeiros governos constitucionais “contraem” a expansão do Estado e cortam no investimento. É nítida a “presença” do primeiro acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

**(4)** A partir de 1979 volta a acelerar-se o crescimento da despesa pública mas, pela primeira vez, uma aceleração da despesa total não é acompanhada, salvo no primeiro ano, por idêntica evolução da despesa de capital.

? Os governos da AD expandem o Estado, mas fazem-no à custa do investimento. É aqui que, de forma muito acentuada, se nota a contradição “Estado-aparelho”/”Estado-investidor”.

**(5)** Em 1983 torna a verificar-se uma forte desaceleração, com uma queda profunda das despesas de capital.

? Um governo do PS volta a ser o estabilizador do Estado, depois de um alargamento sem investimento, e essa contenção volta a reflectir-se muito fortemente nas despesas de capital. É em 1983 que os juros da dívida pública atingem os 30% da DT.

(6) A partir de 1985, o peso do Estado sobe de patamar, fica relativamente contido nesse novo plano, mas consagra-se uma rápida subida nas despesas de capital.

? O Estado do PSD de uma primeira fase retoma o investimento público, reflectindo directamente as etapas da integração europeia.

(7) A partir de 1989, a presença do Estado conhece a fase de mais rápida aceleração, e isso ocorre quer na despesa total, quer na de capital. Fica definitivamente provado que o *boom do Estado* é uma questão associada à “gestão” PSD e à integração europeia.

? O Estado da última fase do PSD alarga-se consideravelmente e, tal como o Estado do pós-25 de Abril, expande-se pela despesa corrente e pela de capital; é, contudo, assinalável a perda rápida de importância do investimento, na fase final.

(8) O período que se inicia em 1995 não permite uma análise segura, mas devem sublinhar-se as já apontadas recuperações da função investimento e a estabilização do peso da despesa no produto.

#### **4.3- A despesa pública: peso na economia, evoluções, ciclos e componentes**

Não é de mais relembrar que a despesa pública<sup>9</sup> é apenas um indicador

---

9 Convém ter em conta o que se entende por despesa pública e pelas noções de sector público ou administração pública que lhe estão associadas. A acepção de “Sector Público” que aqui se retém é a de “Sector Público não-Empresarial”, dito de outra forma são as “Administrações Públicas”. Excluem-se, pois: as empresas públicas, tanto financeiras como não financeiras; os serviços municipalizados; determinados organismos que, embora considerados na óptica da contabilidade pública serviços ou fundos autónomos, têm por actividade principal a produção de bens e serviços comercializáveis – segundo a metodologia adoptada, estes organismos são considerados empresas públicas sem estatuto e, como tal, inseridos no sector “sociedades e quase-sociedades não financeiras”.

O sector das Administrações Públicas compreende todas as unidades institucionais cuja função económica principal consiste na produção de serviços não comercializáveis destinados à satisfação de necessidades colectivas e/ou efectuam operações de redistribuição do rendimento e do património nacional. Os recursos destas unidades provêm principalmente de impostos e contribuições sociais obrigatórias, que incidem sobre outros sectores institucionais residentes, recebidos por via directa ou indirecta (o critério de agrupamento adoptado é, pois, o do comportamento económico).

A Administração Central engloba o Estado e os Serviços e Fundos Autónomos cuja acção se exerce ao nível nacional. Incluem-se igualmente alguns organismos autónomos que, embora exercendo actividade a nível local, constituem meios de acção da administração central e são por esta financiados a título principal. Incluem-se ainda as instituições de origem privada, dotadas de personalidade jurídica, cuja função económica principal consiste em prestar à colectividade, ou a

quantitativo da relação do Estado com a economia. É frequente considerar-se a *ratio* percentual despesa/PIB como uma medida do peso da intervenção pública na esfera económica, mas não se esqueça que tal atitude pode obscurecer mais do que esclarecer, visto que mede uma quantidade mas não representa uma relação complexa e historicamente mutável.

Contudo, em série longa como a que estamos a considerar, é possível apreender mutações essenciais das estruturas económicas e dos processos de regulação sociais. Por isso, a imagem oferecida, apesar de simples, pode ser bastante impressionante: é o que acontece em Portugal no período 1958-1997.

**(a) O Estado na Economia: 1958-1997, um aumento exponencial**  
**Multiplicação da DT, DC, DK e PIB**

O facto de a despesa pública ter passado de 13,8% do PIB para 51,5% (valor de 1992, que se torna decrescente a partir daí) constitui sem dúvida um espelho de tantas mudanças ocorridas: pós-guerra e crescimento significativo da economia, Planos de Fomento, cristalização política do Estado Novo, guerra colonial e emigração, extroversão da economia, democratização e alteração da relação salarial, integração europeia e estabilização relativamente longa do cavaquismo...

Em 1993, a despesa pública em Portugal foi de mais de 6,5 mil milhões de contos, a preços correntes. Entre 1959 e 1997, a despesa pública total multiplicou-se por mais de 14.6, em termos reais, acontecendo sensivelmente o mesmo às duas grandes rubricas que a integram, as despesas correntes (multiplicação por 12.8) e as despesas de capital (14.4 vezes). No mesmo período o PIB quintuplicou (rigorosamente, o factor de multiplicação é 5.5). Cf. Figura 1.

---

parcelas desta, serviços não comercializáveis (assistência, educação, saúde, cultura, etc.) e cuja principal fonte de financiamento radica em transferências de organismos da administração central.

A Administração Local compreende as autarquias locais (Assembleias Distritais, Câmaras Municipais e Juntas de Freguesias), Serviços Autónomos e instituições particulares sem fins lucrativos de âmbito de acção local e financiamento da Administração Local.

A Segurança Social engloba todas as unidades institucionais de âmbito central e local, cuja função principal se traduz no fornecimento, a fracções da colectividade, de prestações sociais. O financiamento destas instituições é obtido principalmente através de contribuições sociais obrigatórias e, eventualmente, por transferências do Estado. Integram-se neste subsector as instituições que garantem a protecção social no âmbito da Segurança Social privada, as instituições de previdência dos funcionários públicos, tais como a ADSE, Caixa Geral de Aposentações e Montepio dos Serviços do Estado.

**(b) DT e DC, tendência monótona ascendente; DK, oscilações**

Esta tendência de crescimento exponencial da despesa pública total regista um ritmo de crescimento quase constante. E mostra, além disso, que o que é verdade para a despesa total (e, por um efeito de proporção, para a despesa corrente) não o é para as despesas de capital (aspecto que já se analisará).

De facto, na DK a tendência de crescimento quase constante deixa observar algumas alterações ao longo do período: observa-se o salto de 1961 e a tendência quase monótona até 1968, ou mesmo 1973; é mais visível o segmento ascendente entre 1973 e 1976; vê-se a desaceleração de 1976 a 1979, a “bossa” de 1979 a 1985 e a grande aceleração posterior a 1989, com a queda brusca em 1994 e a retoma acentuada a partir de 1995 (cf. Figuras 2 e 3). É este, pois, um primeiro dado a sublinhar: as despesas de capital revelam oscilações mais fortes do que as outras duas categorias e permitem, como já o vimos, uma análise de ciclos políticos.

**(c) O uso da despesa pública: Esquerda contida, Direita expansiva**

Assim, no Estado pós-1975, a esquerda (PS) é contida ou recessiva na utilização da despesa pública, enquanto a direita (AD e PSD) é fortemente expansiva na despesa total, umas vezes à custa da despesa de capital, como acontece com o período da AD, outras juntando o investimento com a despesa corrente, como acontece com a fase posterior a 1985.

O “efeito AD”, crescente, o “efeito Bloco Central”, recessivo, e a “pujança” do Estado da primeira fase da integração na Comunidade Europeia (retomada, depois, em 1995) aparecem aqui desenhados.

**(d) A relação percentual DK/DT: as fases de expansão do “Estado-corrente”**

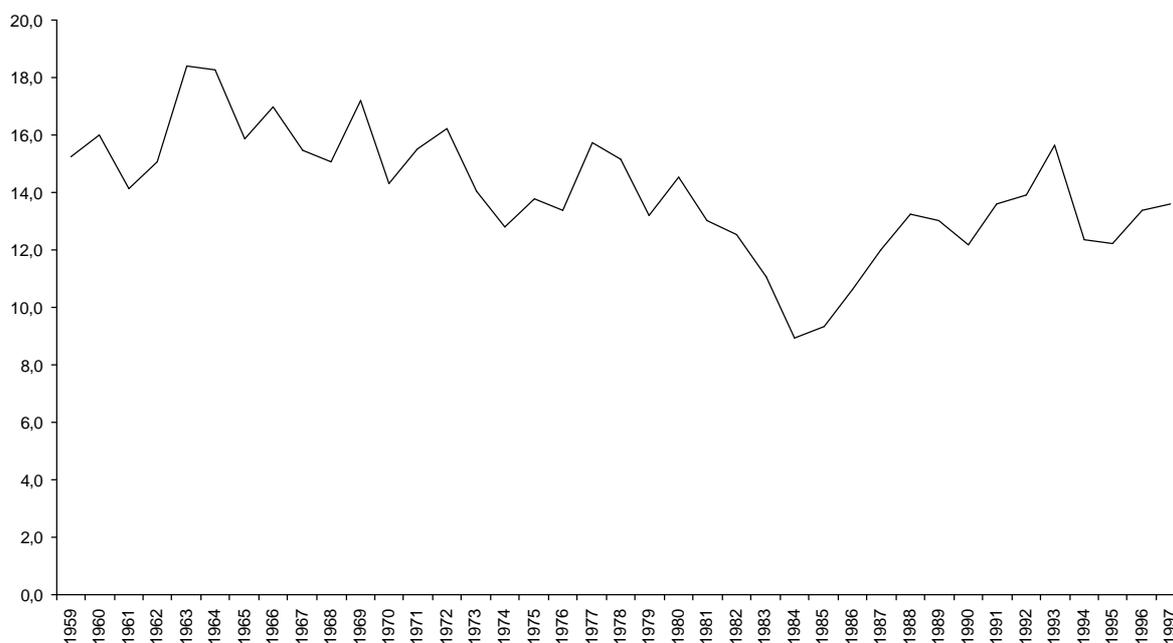
A verificação inicial de que as despesas correntes e as despesas de capital registavam factores de multiplicação idênticos não deve iludir a diferença de proporções que existe entre as duas categorias: as despesas de capital constituíam em 1997 13,8% do total, em 1959 eram 15,2%, mas nos anos sessenta chegaram a atingir mais de 18% (na década de 90 é de registar o pico registado em 1993 – 15,7%). Isto porque, como já vimos, o Estado investidor e o Estado gestor corrente

assumem graus de intensidade diferenciados ao longo do tempo.

De facto, a evolução da relação DK/DT é pouco estável (cf. Figura 4), e é também certo que, considerando o conjunto do período, ela revela uma tendência decrescente. Até 1973, esta relação era oscilante, mas não revelava mutações relevantes, o que acontecerá depois de 1980: pela duração e intensidade, o período pós-1980 é o mais significativo.

Independentemente dos seus acréscimos absolutos, a importância percentual das despesas de capital regista duas originalidades significativas ao longo do tempo considerado: trata-se de quedas pronunciadas. Uma vai de 1972 a 1976; outra, muito mais forte, inicia-se em 1978 e confirma-se a partir de 1980, até 1985, quando o factor multiplicador das diversas despesas perde o paralelismo que quase sempre revelava (este paralelismo só ressurgiu depois de 1991, num contexto bastante preciso: o da reforma dos fundos estruturais (1990), na sequência da adesão à Comunidade Europeia); a terceira ocorre no final do "cavaquismo", revelando-se como um bom indicador do fim de um ciclo (cf. Figura 4 e também Figura 1).

**Figura 4**  
**Rácio DK/DT, em % (1959-1997)**



A despesa de capital tinha começado a evoluir muito rapidamente em 1986, depois

de um período de queda. De facto, entre 1985 e 1993, a despesa de capital, a preços constantes, multiplica-se por 2.8 e só entre 1989 e 1993 cresce 62%. Isto é, dito de outro modo, só a integração europeia contraria a tendência para a perda de importância percentual das despesas de capital, recolocando a *ratio* DK/DT em valores próximos dos do pós-25 de Abril. O início do actual ciclo político aparece marcado pelo reassumir da importância do investimento. Em 1995 a *ratio* DK/DT atinge o seu nível mais baixo desta década (12.2) depois do que recupera não chegando, contudo, a atingir os níveis de 1993 (em 1997 este valor era de 13.6). Esta oscilação reflecte, claramente, o fim de um ciclo político e o início de um novo.

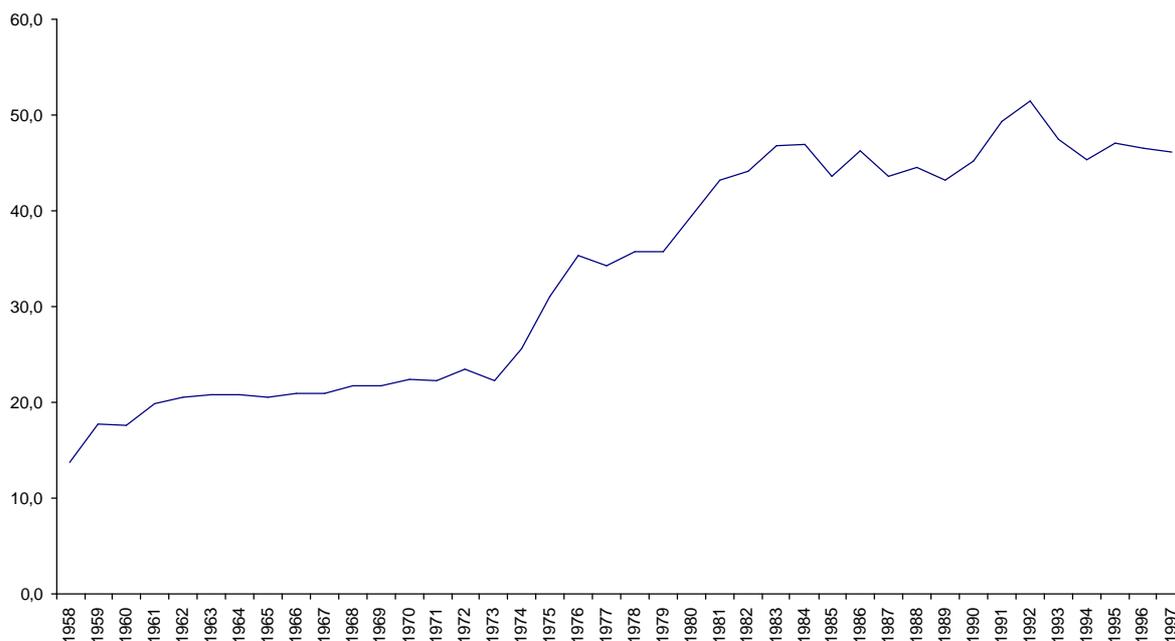
### **(e) A despesa pública e os ciclos económicos**

Se os ciclos políticos se denotam do modo que já vimos, é também importante sublinhar o que se passa com os ciclos económicos, através da relação entre a evolução da despesa total e a do PIB.

A Figura 5 mostra bem que na relação percentual entre o Despesa Total e o PIB se observa uma espécie de evolução em escada:

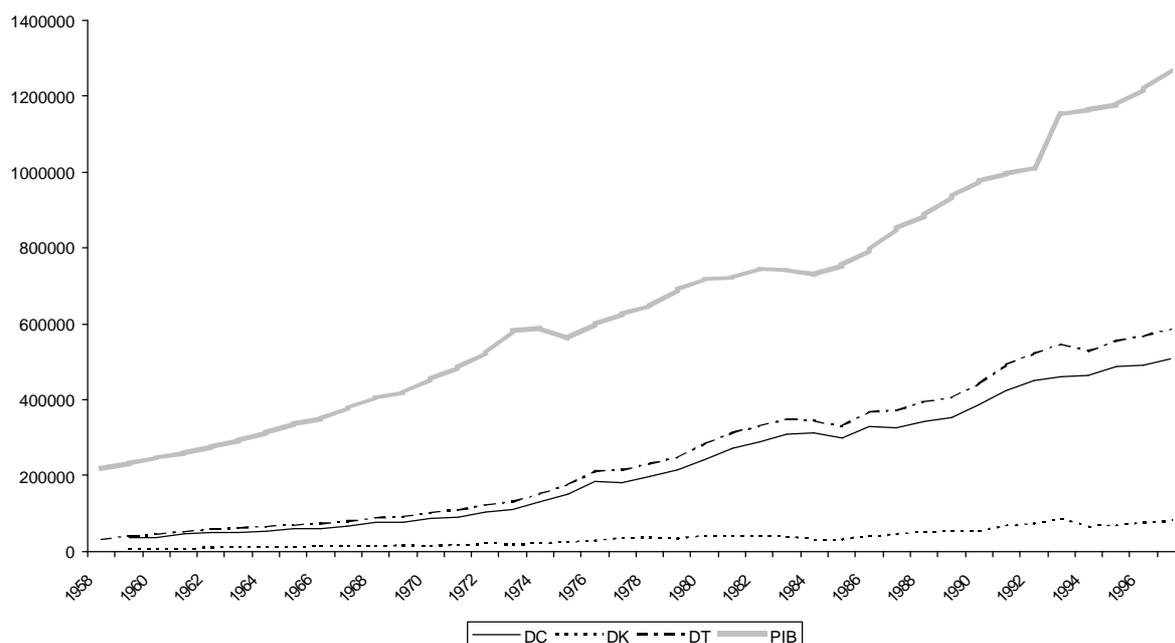
- ? Um patamar, da ordem dos 20%, que se inicia com a guerra colonial e se mantém ao longo dos anos sessenta, até 1973;
- ? Uma primeira subida acentuada entre 1973 e 1976, em que ocorre a passagem dos 20 para os 30% do PIB;
- ? Uma estabilização, de 1976 a 1979, a que não é alheio o primeiro acordo com o FMI;
- ? A passagem para o patamar dos 40% entre 1979 e 1983;
- ? A oscilação no patamar dos 40% depois de 1983, com a passagem, em 1992, para mais de 50%;
- ? O regresso a uma estabilização à volta do 45% no pós-1995.

**Figura 5**  
**Rácio DT/PIB, em % (1958-1997)**



Evidencia-se também a relação da despesa com os ciclos económicos: entre 1973 e 1976 a despesa cresce em contra-ciclo; depois de 1979, ao abrandamento do crescimento corresponde a expansão da despesa; nos restantes períodos indicados, notam-se as evoluções mais do que proporcionais da despesa. Em 1992 e 1993, anunciam-se reversões desta tendência, que se confirmam com o governo PS de 1995 (Figura 6).

**Figura 6**  
**Evolução Real da Despesa Pública e do PIB (1958-1997)**



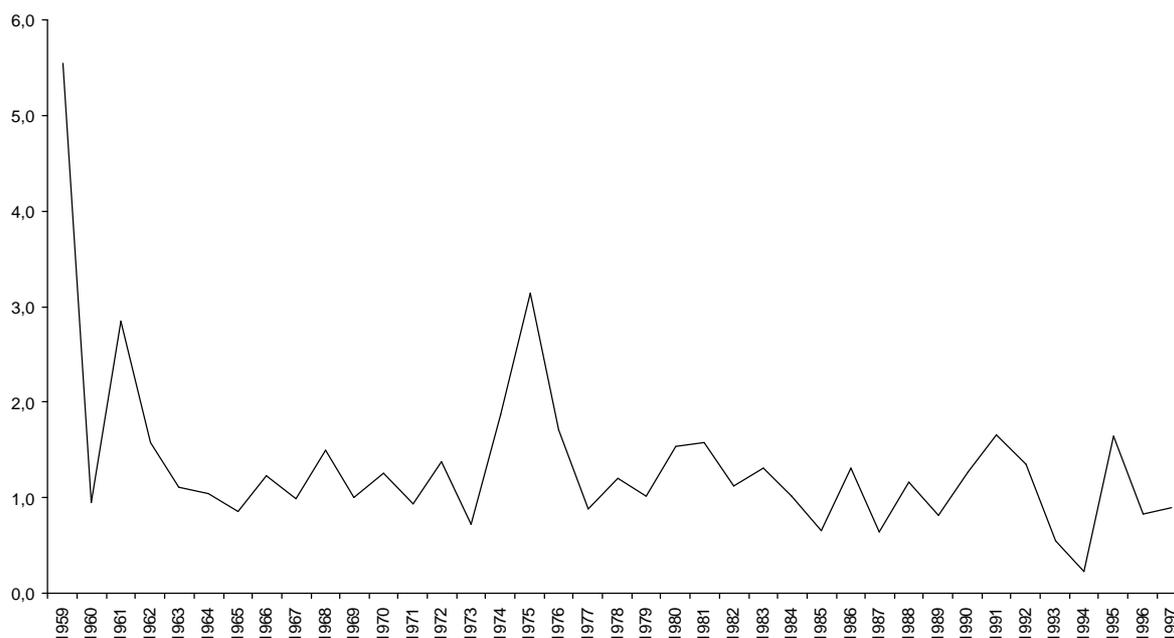
Vistos apenas pela elasticidade da despesa total em relação ao PIB (Figura 7), os anos de 1961 e de 1975 revelam-se os mais marcantes, com fortes elasticidades positivas. Mas 1973, por um lado, e 1985, 1987 e 1989, por outro, são também assinaláveis, quase parecendo que o Estado se retrai, esperando grandes momentos... A fase final dos governos do PSD deve ser sublinhada, a este propósito. Os valores de 1991 e 1992 revelam também uma espécie de expansão contra-cíclica, que se torna muito acentuada em 1993. As muito frequentes aproximações à unidade da elasticidade das despesas totais (que também se registam no início do novo ciclo político de 1995) não encontram paralelo na das despesas de capital: as oscilações são muito marcadas, com a particularidade de assumirem frequentemente valores nulos e, em dois anos, negativos.

Vendo as elasticidades<sup>10</sup> não em termos anuais, mas como média de alguns períodos relevantes, destaca-se o subperíodo 1974-1985 em que ela é mais acentuada (1.8). No subperíodo 1985-1993, atinge os valores mais baixos (1.3), mas com a particularidade de as despesas de capital revelarem uma elasticidade bastante superior e, pela primeira vez, estavelmente superior à das despesas correntes ou totais.

**Figura 7**  
**Elasticidade da Despesa Pública Total em relação ao PIB (1959-1997)**

---

<sup>10</sup> Em França, a elasticidade das despesas públicas relativamente ao PIB foi 1.1 em 1890-1912 e passou para 1.5 no período 1947-56.



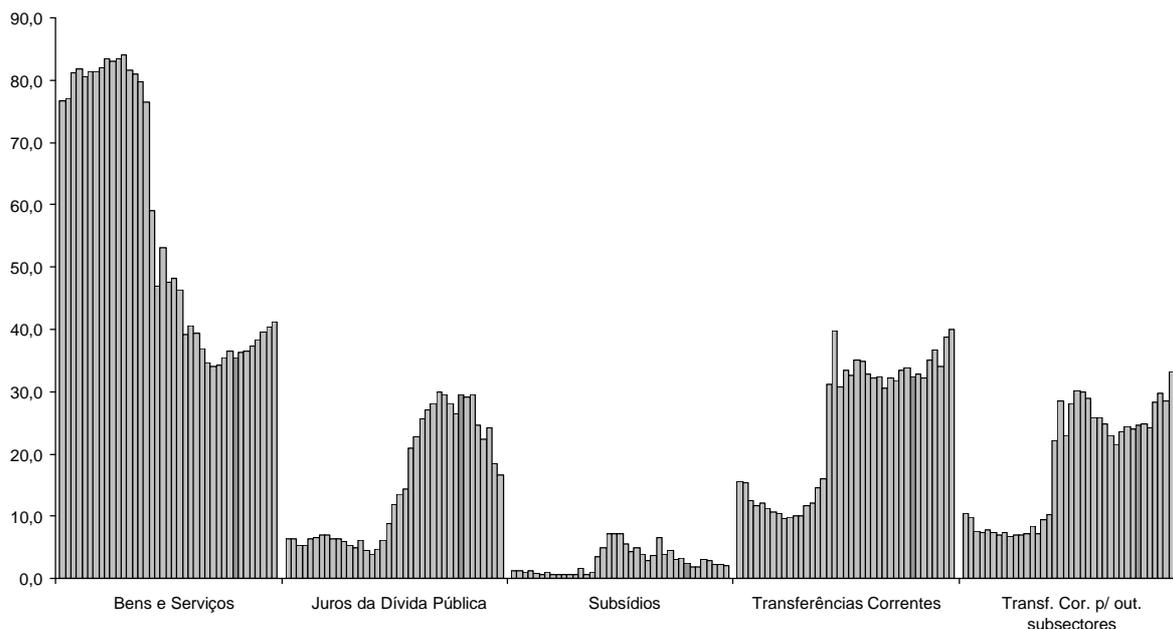
## 5. Um segundo problema de investigação: a *morfologia* do Estado

Assumidos os grandes indicadores gerais da despesa pública em Portugal, vale a pena ver os gastos do Estado “por dentro”, segundo classificações habitualmente usadas.

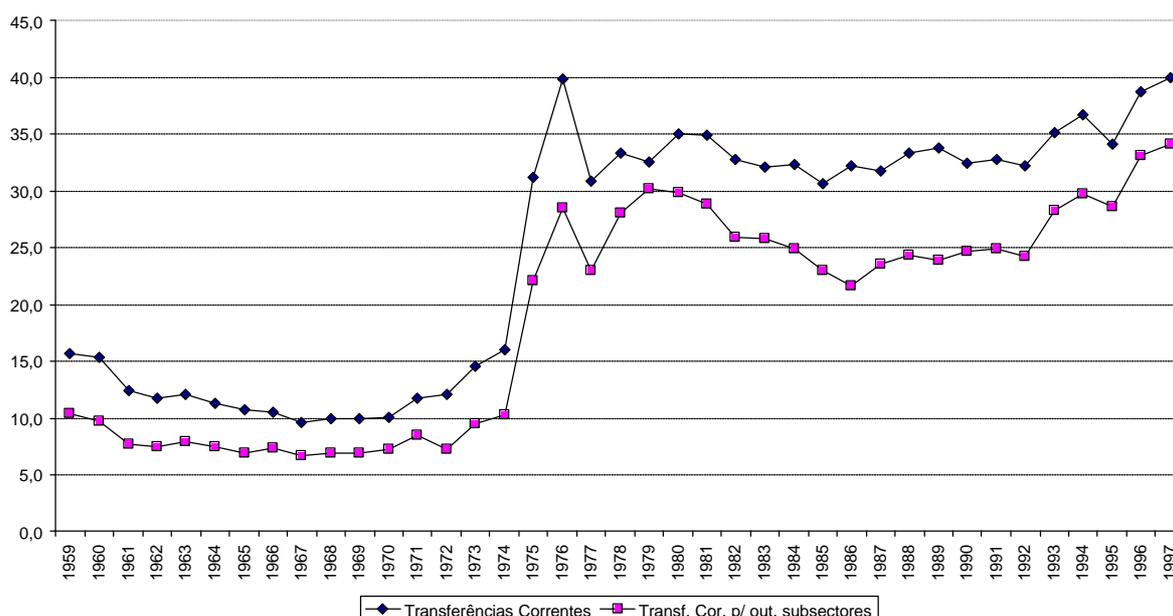
Os últimos dados analisados no ponto anterior levantam-nos uma questão. Encarando a despesa pública segundo a sua classificação económica, verifica-se que, a partir de 1975, as formas não directas de exercício da despesa passam a assumir um significado quantitativo muito expressivo – nesse ano os gastos com bens e serviços passam a ser menos de 50% da despesa total e as transferências atingem os 40% da despesa total (cf. Figuras 8 e 9). O que é que isto nos indica? Indica-nos que é a própria “forma” do Estado que merece ser analisada. E para isso deve fazer-se aqui uma nota metodológica: até agora estivemos essencialmente a tomar como fonte de informação os relatórios do Banco de Portugal e a atender ao Sector Público Administrativo (SPA) (definido na nota 9), que é uma entidade compósita constituída pelas diferentes esferas públicas não-empresariais. É da sua lógica de funcionamento a articulação de competências e os movimentos financeiros internos. Mas o papel assumido por cada uma das instâncias do conjunto tem vindo a variar e há que assumir que estamos perante um sector

hierarquizado a partir de uma entidade central: o “Estado”, enquanto componente da Administração Central (as outras são os Serviços Autónomos e os Fundos Autónomos). O “Estado” representa, de facto, a estrutura nuclear da decisão política e da decisão sobre a despesa pública e é constituído pelos órgãos elementares de coordenação estatal.

**Figura 8**  
**Despesa Corrente do Estado, segundo a classificação económica (1959-1997)**



**Figura 9**  
**Parte das Transferências Correntes Totais e das Transferências para outros Sub-sectores Públicos na Despesa Corrente do Estado (1959-1997)**



Na medida em que, por um lado, o “Estado” é o vértice principal da Administração Pública e que, por outro lado, a despesa em si originada é uma parte muito elevada da despesa pública total, devemos tratar a partir dele a questão da crescente multiplicação dos modos de exercício e de aplicação da despesa. E esta é, de facto, a questão de partida. O “Estado” cada vez menos exerce directamente a despesa e cada vez mais a transfere para outras entidades, públicas ou privadas, mas predominantemente públicas, embora com características diferentes das dele próprio (o que depois justifica a ironia de elas interpelarem o Estado como se fossem sociedade civil...). É por isto, aliás, que se torna cada vez mais difícil definir o que é o Estado, mesmo enquanto aparelho. Mesmo deixando de lado a questão importante da “desorçamentação”, o Estado revela-se como uma entidade que “transborda” para fora de si mesma, através de entidades que recebem transferências e as gerem de modo próprio.

Para se tratar a questão da morfologia do Estado, a primeira pergunta que se deve fazer é, pois, esta: visto através da despesa pública, de que modo é que o núcleo estatal que identificámos “transborda” para fora de si e que lugar é que ele representa no conjunto do Estado (isto é, no Sector Público Administrativo)? Para responder a essa pergunta, vou passar a considerar a fonte estatística adequada, a Conta Geral do Estado.

Eis as constatações para uma primeira imagem:

- (1) O núcleo central do sector público administrativo, que designamos “Estado”, tende a extroverter-se e a ser cada vez menos nuclear: na despesa pública total o “Estado” representava 88,8% em 1990, 75,1% em 1998 (cf. Quadro 1).
- (2) A despesa “directa” do “Estado” (24,9%, em 1998) é menor que a que assume a forma de transferências e subsídios (36,8%) e menor que os encargos da dívida pública (cf. Quadro 1).
- (3) O “Estado” desmultiplica-se em Estados, pois, em 1998, 87,1% das transferências são para as Administrações Públicas.
- (4) As despesas de capital que se realizam sob a forma de transferências do “Estado” (21,8% do total das despesas de capital do “Estado”, representando a dívida, neste ano, 64,2%) são, maioritariamente, executadas pelos Serviços e

Fundos Autónomos (SFA). Só 14% do total das despesas de capital estão a cargo “directo” do “Estado” e só 17% da despesa “directa” do “Estado” é constituída por despesa de capital.

(5) Mais de três quartos das transferências do “Estado”<sup>11</sup> vão para as áreas das Finanças, da Saúde, do Emprego e Segurança Social e do Planeamento e Administração do Território. O peso das transferências é muito forte (mais de 90%) nas despesas da área do Planeamento e Administração do Território, da Saúde e Emprego e Segurança Social. Enquanto na Saúde vemos que as transferências são sobretudo uma parte importante das despesas correntes, nas restantes áreas as transferências são igualmente importantes para a realização de investimento.

**Quadro 1**  
**Morfologia do “Estado” e da despesa pública**

	1998		1995		1990	
	(mil contos)	%	(mil contos)	%	(mil contos)	%
<b>SPA</b>	10.812.400,0	100,0	8.487.100,0	100,0	3.870.600,0	100
<b>Despesa Total do "Estado" (1+2+3+CO)</b>	8.483.100,0	78,5	6.378.000,0	75,1	3.437.901,2	88,8
1. Despesa "Directa"	2.113.800,0	19,5	1.948.600,0	23,0	961.598,8	24,8
1.1 DC	1.953.100,0	18,1	1.618.800,0	19,1	827.175,7	21,4
1.1.1 Pessoal	1.704.700,0	15,8	1.337.900,0	15,8	699.145,0	18,1
1.1.2 Aquisição de bens e serviços	206.900,0	1,9	220.000,0	2,6	111.617,8	2,9
1.1.3 Outras despesas correntes	41.500,0	0,4	60.900,0	0,7	16.412,9	0,4
1.2 DK	160.700,0	1,5	329.800,0	3,9	134.423,1	3,5
1.2.1 Aquisição de bens de capital	139.500,0	1,3	138.600,0	1,6	78.855,7	2,0
1.2.2 Activos Financeiros	16.400,0	0,2	189.400,0	2,2	55.026,3	1,4
1.2.3 Outras despesas de capital	4.800,0	0,0	1.800,0	0,0	541,1	0,0
2. Dívida	3.146.900,0	29,1	2.304.700,0	27,2	1.294.768,7	33,5
2.1 DC	582.500,0	5,4	791.800,0	9,3	693.498,5	17,9
2.2 DK	2.564.400,0	23,7	1.512.900,0	17,8	601.270,2	15,5
3. Transf. e Subs.	3.119.500,0	28,9	2.044.400,0	24,1	1.105.439,3	28,6
Transferências	3.004.600,0	18,4	1.945.500,0	22,9	1.005.112,8	26,0
Administração Pública	2.616.500,0	15,2	1.640.100,0	19,3	871.188,9	22,5
DC	1.645.000,0	9,0	1.152.100,0	13,6	568.468,2	14,7
DK	971.500,0	3,6	488.000,0	5,7	302.720,7	7,8
Outras	388.100,0	3,2	305.400,0	3,6	133.923,9	3,5

11 Para esta análise mantenho neste texto o mesmo período temporal da versão anterior (1959-1993), não tendo procedido à actualização feita anteriormente, por falta de dados disponíveis.

DC	343.600,0	0,4	281.000,0	3,3	96.132,1	2,5
DK	44.500,0	0,0	24.400,0	0,3	37.791,8	1,0
3.1.1 Serviços Autônomos				0,0	527.752,7	13,6
3.1.1.1 DC				0,0	434.139,0	11,2
3.1.1.2 DK				0,0	93.613,7	2,4
3.1.2 Fundos Autônomos				0,0	132.352,5	3,4
3.1.2.1 DC				0,0	1.636,3	0,0
3.1.2.2 DK				0,0	130.716,2	3,4
3.1.3 Administração Local				0,0	138.765,4	3,6
3.1.3.1 DC				0,0	78.946,1	2,0
3.1.3.2 DK				0,0	59.819,3	1,5
3.1.4 Segurança Social				0,0	56.104,3	1,4
3.1.4.1 DC				0,0	53.746,8	1,4
3.1.4.2 DK				0,0	2.357,5	0,1
3.1.5 Regiões Autônomas				0,0	16.214,0	0,4
3.1.5.1 DC				0,0	0,0	0,0
3.1.5.2 DK				0,0	16.214,0	0,4
3.2 Empresas Públicas				0,0	56.890,6	1,5
3.2.1 DC				0,0	42.386,9	1,1
3.2.2 DK				0,0	14.503,7	0,4
3.3 Administr. Privadas (Instituições Particulares)				0,0	14.354,7	0,4
3.3.1 DC				0,0	11.164,7	0,3
3.3.2 DK				0,0	3.190,0	0,1
3.4 Famílias (Partic. e Empr. Individuais "internas")				0,0	3.949,4	0,1
3.4.1 DC				0,0	3.927,1	0,1
3.4.2 DK				0,0	22,3	0,0
3.5 Empresas Privadas				0,0	5.897,3	0,2
3.5.1 DC				0,0	3.685,1	0,1
3.5.2 DK				0,0	2.212,2	0,1
3.6 Instituições de Crédito				0,0	52.831,9	1,4
3.6.1 DC				0,0	34.968,3	0,9
3.6.2 DK				0,0	17.863,6	0,5

Fonte: *Conta Geral do Estado*, 1990 e 1992

(6) Os Fundos Autônomos são o grande instrumento do Estado para a realização de investimentos (99% das verbas que eles acolhem sob a forma de transferências são para despesas de capital). Os Serviços Autônomos acolhem, sob a forma de transferências, 14% das despesas de capital do "Estado" e 19%

da sua despesa total. O total das despesas dos SFA representa, no seu conjunto, 33% da despesa do SPA e 43% da do “Estado”.<sup>12</sup>

- (7) Já se disse que as transferências para a Administração Pública constituem 79% das transferências totais do “Estado” – só na área das Finanças e Negócios Estrangeiros é que este peso fica na proximidade dos 50%; nas restantes, tem valores predominantemente superiores a 90%.
- (8) Os subsídios do “Estado” constituem 2% das despesas e apenas se registam nas áreas dos Encargos Gerais da Nação, das Finanças [onde está o Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA)], do Planeamento e Administração do Território, da Indústria e Energia, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e do Mar.

## 6. Conclusão

Há várias conclusões que valeria a pena sublinhar nas considerações anteriores. Sem dúvida que importa ter em conta a ilustração que se faz dos ciclos da economia portuguesa das últimas três décadas – mas, para a presente discussão, quero insistir na questão dos ciclos políticos e do modo como o Estado tem sido usado enquanto agente com um peso crescente na economia. E sobre isto é bom dizer que com os dados apresentados se desfaz alguma da opacidade criada pelo discurso político. A direita foi o grande acelerador da posição do Estado na economia, gastando mais do que ninguém. À esquerda, ontem como hoje, cabe o papel de conter a despesa pública ou de lhe corrigir a orientação predominante (designadamente no que se refere à relação despesas correntes/despesas de investimento, privilegiando esta última). Sem dúvida que se pode usar também o que fica mais visível sobre o Estado para com isso, e para além disso, compreender o intrincado institucional que hoje é a base do funcionamento das

---

<sup>12</sup> Os Serviços e Fundos Autónomos mais relevantes nas quatro áreas do governo em que já identificámos a importância das transferências são os seguintes: Finanças – Fundo de Regularização da Dívida Pública, Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola; Planeamento e Administração do Território: Comissões de Coordenação Regionais, Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica; Saúde: Serviço Nacional de Saúde; Emprego e Segurança Social: Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, Instituto de Emprego e Formação Profissional.

economias e das sociedades modernas. É assim mesmo que deixamos de lado muitos problemas que a teoria económica nos convida hoje a discutir com particular acuidade – incerteza, informação, contratualidade, configuração de um novo regime internacional (ponto que aqui não tratei, mas que é hoje um daqueles que melhor ajuda a ver novos papéis do Estado, para além do Estado-nação). Mas há duas questões em que quero insistir especialmente. A primeira é relativamente banal e refere-se à evidente centralidade do Estado na economia portuguesa: centralidade tanto quantitativa, quanto substancial. Não é pelas expressões numéricas que o Estado é mais expressivo em Portugal do que noutros países de idêntico nível de desenvolvimento ou, em geral, nos países europeus. É pelas razões substanciais (que este texto apenas aponta) associadas à heterogeneidade da formação social portuguesa e dos próprios agentes económicos que isso se passa. É esta, aliás, a grande razão para um interesse pelo papel do Estado enquanto instituição da economia.

A segunda conclusão é sobre a forma interna do Estado, sobre o que chamei *morfologia* do Estado. E quer evidenciar que o Estado da presença crescente na economia é multifacetado, cada vez mais “desmultiplicado” em “serviços e fundos autónomos”, cada vez mais gastando através de transferências em vez de despesa directa, funcionando numa lógica de delegação ou “subcontratação” – é uma rede de identidades diversas e não um agente de face única. Em que sentido é que este Estado segmentado é também um Estado heterogéneo, no sentido em que se trata de um agente que acolhe e reproduz o próprio polimorfismo da sociedade e da economia?

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arrow, Kenneth J. (1974), “Limited Knowledge and Economic Analysis”, *The American Economic Review*, Março, 1-10.
- Boyer, Robert (1996), “State and Market – A New Engagement for the Twenty-First Century?”, in Robert Boyer; Daniel Drache (orgs.), *States Against Markets – The Limits of Globalization*. Londres/Nova Iorque: Routledge.
- Boyer, Robert; Drache, Daniel Drache (orgs.) (1996), *States Against Markets – The Limits of Globalization*. Londres/Nova Iorque: Routledge.
- Delmas, Philippe (1993), *O Senhor do Tempo – A Modernidade da Acção do Estado*. Porto: ASA.

- Delorme, Robert; André, Christine (1983), *L'État et l'économie: Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1870-1980*. Paris: Seuil.
- Dietrich, Michael (1994), *Transaction Cost Economics and Beyond: Towards a New Economics of the Firm*. Nova Iorque: Routledge.
- Elster, Jon (1989), "Social Norms and Economic Theory", *Journal of Economic Perspectives*, 3(4), 99-117.
- Etzioni, Amitai (1988), *The Moral Dimension – Toward a New Economics*. Nova Iorque: The Free Press.
- Hirshleifer, Jack (1985), "The Expanding Domain of Economics", *The American Economic Review*, Dezembro, 53-68.
- Hodgson, Geoffrey M. (1994), *Economia e instituições*. Oeiras: Celta.
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orléan, André (1994), "Vers un modèle général de la coordination économique par les conventions", in A. Orléan (org.), *Analyse Economique des Conventions*. Paris: PUF.
- Reis, José (1992), *Os espaços da indústria – A regulação económica e o desenvolvimento local em Portugal*. Porto: Afrontamento.
- Reis, José (1995a), "Estado, instituições e economia: A despesa pública em Portugal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 44, 25-58.
- Reis, José (1995b), "A economia constitucional e a *public choice*: O Estado e as instituições na visão de um individualista radical (J. Buchanan)", *Notas Económicas - Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*, 6, 77-94.
- Reis, José (1996), "O Estado e a economia: Novas e velhas questões", *Sociologia – Problemas e Práticas*, 21, 9-27.
- Reis, José (1998), "O institucionalismo económico: Crónica sobre os saberes da economia", *Notas Económicas – Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*, 11, 130-149.
- Reis, José; Tolda, João (1994), "Les ressources innovatrices dans la région centre du Portugal: La formation d'une économie locale de l'information", *Les Politiques Régionales face aux enjeux de l'innovation et du transfert de technologie*, Junta de Castilla y Leon/Centre Européen du Développement Régional.
- Rutherford, Malcolm (1994), *Institutions in Economics: The Old and the New Institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa (1993) "O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: O caso português", in B. S. Santos (org.), *Portugal: Um retrato singular*. Porto: Afrontamento, 15-56.
- Simon, Herbert A. (1991), "Organizations and Markets", *Journal of Economic Perspectives*, 5(2), 25-44.
- Stevens, Joe B. (1993), *The Economics of Collective Choice*. Boulder: Westview Press.
- Williamson, Oliver E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. Nova Iorque: Free Press.