

4.4. Uma economia política da recuperação?

Não creio que haja dúvidas sobre o choque violento que a austeridade causou na sociedade e na economia portuguesas. Desestruturação do sistema produtivo, como a irrupção do desemprego em massa ilustra. Redução da população residente e especialmente da população ativa, ambas a alimentarem uma onda original de emigração. Fragilização do capital fixo social e do das empresas, como as reduções do investimento público e do investimento total mostram. Abalo dos rendimentos e da economia das famílias. As consequências de tudo isto foram, evidentemente, a redução da riqueza criada, o endividamento, o deslaçamento social.

Admito também que não haja dúvidas quanto ao facto de que não se tratou de uma situação passageira e delimitável, de tal forma que se possa dizer que, em dado momento, a crise acabou e entrámos no pós-crise. Assim como me parece que, em vista de tal choque e de tal desestruturação, são muito notórias as dificuldades de um percurso de recuperação. Pode dizer-se que este se faz sobre fio de navalha.

O quadro de financeirização e de constrições fortes sobre a economia portuguesa não se altera significativamente. Mas as formas de economia política com que se ensaia reagir podem ser mudadas por deliberação democrática. A viragem política relevante ocorrida em 2015, com a formação de um novo governo cuja orientação contrasta claramente com o anterior, mostra isso mesmo. Inicia-se então o que podemos identificar como uma nova forma de economia política, a da recuperação da economia. Não se tendo alterado as condições institucionais nem as restrições principais, seja no plano europeu, seja no internacional em geral, o que esta nova fase significa é que é possível agir politicamente dentro das capacidades que um país possui. E que isso, apesar dos limites, pode desencadear efeitos positivos. Torna-se assim particularmente evidente o que tenho pretendido demonstrar quando aludo à importância das deliberações que estão por detrás de cada tipo de evolução económica.

A conjugação de um novo ciclo político também ele original com um novo conjunto de circunstâncias passou a descrever um quadro económico, social e político contrastante com os anos de chumbo da austeridade. Optou-se por medidas de política económica de outra natureza, de tal forma que se pode dizer que sim, que a política e a política económica são, como são sempre, pontos cimeiros da nova conjuntura.

Ela não é isenta de problemas e, por tal razão, o último capítulo deste livro, antes da Conclusão, é sobre os aspetos mais relevantes com que essa economia política tem de se confrontar. Trata, por isso, das questões mais contemporâneas, aquelas que são parte do nosso dia-a-dia, de 2016 para cá.

Em que consiste a economia política da recuperação? Num primeiro momento, na ativação de uma política de rendimentos que revaloriza o trabalho e confia num equilíbrio de mecanismos de dinamização do crescimento em que também entra a procura interna. Depois, numa tentativa de recentragem do papel do Estado e da administração pública, incluindo o dos serviços coletivos. Finalmente, na gestão muito prudente do relacionamento europeu.

Está em aberto saber se este é um novo ciclo de economia política, associado a um novo ciclo de crescimento. Como quis demonstrar anteriormente, há circunstâncias da economia e da sociedade portuguesas que, tendo visíveis diferenças, nem por isso deixam de estar substantivamente ligadas a aspetos cuja presença contínua mostra a condição estrutural que nos caracteriza.

Será que este momento de recuperação partilha ainda as mesmas condições dos anos recentes ou é um novo ciclo? A persistência dos condicionalismos estabelecidos pelos poderes financeiros, a situação de contenção da economia, a promoção de formas desvalorizadas de inserção internacional, o peso de restrições como a dívida e um quadro europeu não alterado levam a admitir a primeira possibilidade. As alterações em matéria de rendimentos e a gestão política de dossiês importantes como a dívida e o debate europeu permitem discutir a segunda.

5. Uma economia sempre aquém do país. Por que é que Portugal é uma periferia? As várias formas de uma dependência persistente

Como é sabido, as economias capitalistas europeias estabeleceram os termos básicos da sua condição contemporânea no pós-guerra. O processo de reconstrução depois do conflito desencadeou, aliás, as linhas de força que diferenciariam aquelas que mais rapidamente se constituíram num centro, através da industrialização, do alargamento dos mercados do trabalho, do desenvolvimento da relação salarial e da infraestruturização, e aquelas que, por atrasos, persistência de formas de desenvolvimento tardio ou menor intensidade destes processos, foram sendo

mantidas em posições periféricas. As particularidades políticas de algumas destas últimas economias, e em especial as do sul da Europa, não precisam de ser lembradas, assim como não necessita de ser recordada a anómala condição colonial do nosso país.

Por tudo isto, tivemos de esperar até à década de sessenta, quando os países do centro já estavam em pleno desenvolvimento, para encontrar entre nós matéria para uma análise da indústria e do crescimento. Mas nem por isso o crescimento português deixou de ser tardio e limitado. Tardio, porque subsistiam modos de organização cuja inserção na economia se fazia através de processos muitos diferentes dos que a modernização económica tinha instalado e desenvolvido. O espaço agrícola e rural mas também a pequena produção industrial estruturavam muitos territórios do país. Limitado, porque as lógicas modernistas não desencadearam efeitos de arrastamento significativos, como já se deixou claro. Esta lógica de desenvolvimento, qualificada nestes termos, é uma característica básica da condição periférica europeia de Portugal e exprimir-se-á na evolução das estruturas económicas e sociais e, evidentemente, na posição portuguesa no relacionamento internacional.

Nesta longa trajetória e nesta sucessão de formas de economia política há factos e circunstâncias muito diversas. Identificam-se ruturas, grandes mudanças e transformações gerais significativas. Há também factos persistentes e mesmo continuidades de fundo. Apesar das grandes evoluções e dos retrocessos mais ou menos dramáticos, parece que Portugal ficou sempre aquém de si mesmo. Ensaiou uma industrialização moderna mas, quando se podia acreditar que ali estava um motor de progresso, isso nem sequer modernizou ou deu coesão ao tecido económico. Muito menos cumpriu a finalidade imediata de gerar emprego e “arrastar” o resto da economia. Chegou-se aos inícios dos anos setenta com menos população e com as possibilidades de crescimento esgotadas. A economia portuguesa ficou, pela primeira vez no período que está a ser considerado, aquém de si mesma. E ainda mais aquém do país.

Quando razões de vária ordem, viabilizadas por uma revolução e pela democracia, trouxeram as pessoas para o centro do debate, foi com elas que se tratou de instituir uma sociedade que acedesse a padrões razoáveis de qualidade de vida e de bem-estar. Assegurou-se essa condição decisiva que é a inclusão pelo trabalho. Iniciou-se a infraestruturização de um país onde faltavam os modos mais essenciais de acesso à moderni-

dade. Mas tal não coexistiu com outras melhorias organizacionais, quer as que qualificassem a população, quer as que qualificassem os processos produtivos e as organizações. Os aumentos de produtividade e de qualificação foram escassos. Num quadro muito aberto de opções, surgiram as soluções mais fáceis, designadamente as que usam a mão-de-obra de forma abundante sem cuidar das outras dimensões empresariais que transformam as economias e garantem maior capacidade de produção e de redistribuição de riqueza. Usou-se muito trabalho de forma intensa e optou-se pelos salários baixos, apesar de se ter instituído um mercado do trabalho com um significado radicalmente distinto do que até aí existia. Pela segunda vez, a economia portuguesa ficou aquém de si mesma e do país.

Quando na Europa, sem que a isso se desse a devida atenção e se formasse uma consciência crítica, se instituíram as mudanças mais radicais, logo houve novas vias de adaptação que criaram formas desiguais de benefício das novas condições, sem vantagens gerais. Tratou-se, neste caso, de usar a moeda única e a circulação de capitais e o financiamento da economia para um acomodamento às lógicas do protecionismo em setores virados para o mercado interno, ao financiamento fácil e à apropriação de grandes volumes de riqueza. Nisso consistiu a tomada de posição por parte dos setores não transacionáveis, o poder artificial e especulativo do setor bancário e o uso de investimento nos setores fundiário e imobiliário para criar imparidades que haveriam de recair sobre os contribuintes e a economia quando houve que salvar uma banca que já nem sequer era nacional. Ao proteger os setores onde estão os capitais mais poderosos, a economia portuguesa ficou, pela terceira vez, aquém de si própria e da sociedade, de que se desligou.

De forma súbita, a sociedade e a economia ficaram sob grandes restrições, dada a dependência gerada pelo endividamento da economia e depois pelo endividamento público. A economia foi atingida por um nível de desemprego absolutamente original e por uma estagnação igualmente inédita que conhece as marcas do retrocesso. Ao mesmo tempo, a sociedade conhece as marcas das desigualdades, da emigração e da desvalorização dos seus recursos. Tratou-se da mais forte captura recessiva da economia portuguesa por convicções ideológicas profundas, em favor de uma reversão das relações sociais, especialmente das laborais, e do papel do Estado. Este é o quarto momento em que a economia

portuguesa fica aquém do que ela própria é e faz a comunidade arcar com os custos.

Nos anos sessenta e até ao 25 de Abril, um país maior do que a economia virou-se para o exterior através da emigração; durante a longa fase de estruturação democrática, um país que reconstituiu a capacidade de criar emprego, produzir e infraestruturar-se viu um processo de concentração de riqueza cujos beneficiários se distanciaram da economia para se virarem para o setor financeiro e bancário; quando o país assumiu plenamente o quadro europeu e a condição europeia nas suas dimensões económica e social, uma integração monetária europeia defeituosa sujeitou o país a uma fratura poderosa e desigual entre credores e devedores – estas são, em síntese, as minhas razões para dizer que, em momentos muito diferentes, nos confrontamos repetidamente com uma economia que fica aquém do país.

Tudo isto quer dizer que houve deliberações que conduziram a economia por vias que tinham alternativas e que qualificariam mais Portugal. Isto não significa que tenham sido sempre opções erradas. Elas tiveram as suas circunstâncias. Mas houve uma relação de fundo com um facto persistente da economia portuguesa, a sua perifericidade. Esta descoincidência⁴⁷ entre certas deliberações e a economia no seu conjunto, assim como as relações entre a economia e a sociedade, constitui a característica geral da condição periférica de Portugal e revela-se em indicadores precisos de desequilíbrio e dependência.

Os desequilíbrios encontram-se no mercado do trabalho, no sistema produtivo e na organização empresarial. A dependência exprime-se na emigração, na troca de bens com o exterior e nas necessidades de financiamento. O primeiro dos desequilíbrios, o do mercado do trabalho, manifesta-se nos momentos em que a criação de emprego é insuficiente, ou porque se desencadearam as lógicas industrialistas limitadas e baseadas no capital, ou porque um choque violento colocou o sistema produtivo sob condicionalidades recessivas muito fortes, como aconteceu com a crise financeira e a austeridade. São dois episódios separados por quatro décadas que levaram a que a cedência de mão-de-obra, pela emigração,

⁴⁷ Esta noção de descoincidência entre a economia e a sociedade foi a primeira das intuições presentes na conceptualização da condição periférica de Portugal, ou melhor, na sua conceptualização como “sociedade semiperiférica no contexto europeu” (Reis, 1992 e Santos, org., 1993).

e a dependência da oferta de emprego fosse forte e, como agora vemos, recorrente. Mais do que isso, o cumprimento de expectativas mínimas quanto à possibilidade de aceder a condições de vida decentes é algo que o país, por si, não garante à generalidade da população. A intensa emigração em momentos diversos revela, pois, a natureza mais profunda da nossa condição periférica. E estas são circunstâncias bem diversas da “normal” mobilidade das pessoas, que sempre foi ocorrendo. Aconteceu também um momento inverso, embora de forma fugaz. De facto, nos primeiros anos do século XXI, com uma aceleração iniciada em 2001, Portugal, ao invés da sua tendência mais pesada, tornou-se num país de imigração, atingindo o meio milhão de residentes estrangeiros (Reis *et al.*, 2010: 88).

O segundo dos desequilíbrios, o produtivo, consiste no facto de não se criar o volume suficiente de bens e serviços necessários para assegurar o bem-estar da população e a adequada provisão do país e traduz-se na dependência comercial. A importação de bens não é compensada pelas exportações e revela os limites da produção interna. A balança de trocas com o exterior apresenta, assim, défices persistentes. A insuficiência produtiva não pode deixar de ser associada a baixas qualificações da mão-de-obra, escassa competência empresarial e especialização produtiva em setores pouco criadores de valor. Trata-se de fragilidades do conjunto do sistema económico e de baixa capacidade organizacional. Este é o mais persistente indicador de dependência e, porventura, a primeira explicação para todas as outras formas. Desde o início da década de sessenta até aos dias de hoje, o saldo da balança corrente de bens em Portugal foi sistematicamente negativo, com exceções apenas pontuais. Isso levou a que se encontrassem mecanismos de reequilíbrio, na tentativa de superar uma situação que, deixada assim, seria insustentável. Em economias mais ou menos abertas é possível desencadear esses contramovimentos. Mas, na verdade, eles tornam-se no espelho muito cristalino da razão que lhe deu origem. Inicialmente, foi a abertura ao turismo e o afluxo de remessas de emigrantes que, pelas divisas que traziam, reequilibravam provisoriamente a economia e iludiam as fragilidades, ao mesmo tempo que se ensaiavam exercícios exportadores através de produções de baixo valor, assentes em salários baixíssimos. Depois, e num mesmo quadro económico, procurou-se assegurar essa capacidade exportadora através das margens oferecidas pela política cambial. Final-

mente, desapossado deste instrumento num contexto de facilidade de circulação de capitais e de mercadorias, foi o endividamento da economia.

Assim sendo, o terceiro desequilíbrio é de capitais e traduz-se na dependência em matéria de financiamento. As formas de superar estes problemas foram sendo diversas mas atingiram uma natureza específica e particularmente intensa a partir da segunda metade da década de 1990. O mais recente indicador da nossa dependência é financeiro e exprime-se no endividamento externo da economia. A dependência externa, primeiro expressa na balança comercial regista-se depois na balança de pagamentos, onde os défices da primeira têm ser compensados pela entrada de capitais externos de diferente natureza. É, pois, uma economia sempre aquém de si mesma, isto é, do que podia e devia ser, que reencontramos, consolidando uma posição periférica da qual foi tentando sair, sem o conseguir.

6. E que futuro temos pela frente?

A condição periférica portuguesa conhece hoje uma originalidade muito forte: em termos contemporâneos é a primeira vez que esta condição coincide com uma estagnação económica ou, pelo menos, com um baixo crescimento prolongado. Não foi assim nos anos sessenta, quando isso ocorreu através da gestão da mão-de-obra, fazendo-a emigrar e quando, não obstante, houve um crescimento significativo. Desligado do país, é certo, mas significativo. Não foi assim quando se recentrou a economia no trabalho, embora à custa do seu uso extensivo. Também não foi assim quando, com a integração europeia, se consolidou a dependência produtiva pela abertura comercial. Em todos os casos houve crescimento significativo. Logo que a integração monetária começou a estabelecer condicionalismos profundos, o crescimento esbateu-se e as amarras da economia tornaram-se fortes. Foi assim depois de 1993, mesmo que ainda seja justificado falarmos de crescimento. Mas ao crescimento fraco veio a somar-se o choque da austeridade e isso desestruturou as relações entre sociedade e economia, debilitou o aparelho produtivo e criou novíssimos problemas, dos quais o endividamento é apenas o maior.

Como superar uma situação destas? Como limar as arestas mais vivas e recuperar a economia e a sociedade? Depois de 2015 agiu-se sobre as grandes urgências. Estancaram-se as múltiplas formas de

afrontamento do trabalho e dos rendimentos que lhe correspondem e procurou-se salvaguardar o papel do Estado, abalado por políticas orçamentais conspícuas e por lógicas de privatização insidiosas. Essa ação não foi pequena e os seus resultados também não. A economia e a sociedade viram as tendências regressivas serem contidas. Mas nem por isso o seu percurso deixou de se fazer sobre “fio de navalha”. Os traços da condição periférica de Portugal não podiam, obviamente, alterar-se num tal lapso de tempo. Pela mesma razão, o peso dos grandes condicionalismos não se reduziu.

É verdade que a dependência externa medida pela balança corrente diminuiu. Mas esse caminho não foi determinado nem sequer seguido pela dependência em matéria de capacidade industrial e, portanto, da produção de bens. Acentuou-se uma outra fragilidade do sistema económico – a tendência para criar uma oferta baseada em trabalho barato e precário, com grande dessintonia entre a qualificação da força de trabalho e a sua inserção no sistema económico.

Como se sabe, há duas posições polares quando se pretende pensar e discutir os futuros da economia e da sociedade portuguesas nos dias de hoje. Uma vincula estritamente essa evolução à UE. Outra propõe uma rutura com ela. O raciocínio em que me baseio não consegue deixar de pressupor o quadro europeu – um quadro europeu. E assume mesmo que ele é a maior condicionante da economia portuguesa, tanto no campo dos problemas como no das soluções.

A posição que postula a rutura com as circunstâncias europeias é ousada e coerente – duvido que seja clarividente quanto aos mecanismos que desencadeia e aos resultados que produz. Creio que os riscos de instabilidade cumulativa e descontrolada seriam grandes. Ela está certa no diagnóstico, designadamente na interpretação que faz da arquitetura institucional da UEM e dos seus defeitos, e eu partilho-a. Mas isso não basta.

O cenário que valorizo para a construção de um futuro melhor para a economia portuguesa é o da aposta numa trajetória de recuperação e o da renegociação sistemática no plano europeu. Sabe-se bem que este pode ser convulsivo. Por isso se aconselha que todas as opções se considerem em aberto, mesmo as que já não são parte deste cenário. A recuperação através do recurso aos mecanismos sobre os quais temos alguma capacidade de controlo interno, especialmente os do mercado do traba-

lho e da reorientação da capacidade produtiva, é um passo indispensável. Mas são necessários outros, que já não estão propriamente à mão.

7. Conclusão: encarar a economia como realidade complexa

Este capítulo teve várias finalidades que importa relembrar. Todas elas serviram para apresentar um ponto de vista: sobre como entendo os sistemas económicos e a discussão económica; sobre as longas trajetórias da economia portuguesa, as quais devem ser associadas às deliberações que lhe deram forma e conteúdo, e não apenas às suas expressões quantitativas; sobre a condição sistematicamente (mas não inelutavelmente) periférica de Portugal; sobre as variáveis que, do meu ponto de vista, mais nos ajudam a descrever e interpretar uma economia e, em particular, esta economia; sobre quais são os dados que acho mais incontornáveis para fixar o retrato que queremos retocar. Enfim, sobre o peso dos contextos, sejam eles o da democracia, o de uma financeirização complexa ou o de uma UEM que constrange em vez de habilitar.

Falei de economia política, isto é, das formas de economia política que acho possível e útil identificar em Portugal desde os anos sessenta, para mostrar como estivemos sempre sujeitos a grandes limites, mesmo quando havia transformações. Tive, pois, de tratar de industrialização, de democracia, de coesão interna e de trabalho e emprego, de integração europeia, a real e a monetária, de choques, de crise, de austeridade e de recuperação. Tudo, afinal, o que faz parte das dinâmicas das sociedades e por que todas passam em momentos diversos. Sendo certo que é a intensidade e a natureza desses processos que diferenciam as sociedades concretas e estabelecem centros ou periferias.

Quis oferecer uma visão global, em que somo factos e interpretações, na convicção de que compreender a economia é compreender interligações essenciais. Distanciei-me de outras visões – da que vê a economia como simples jogo de transações ou somatório de mercados, da que enfatiza racionalidades individuais e isoladas ou da que reduz a economia a números. Quis também reter as condições que me parecem necessárias para enfrentar as tarefas mais analíticas que me proponho realizar no capítulo seguinte, para me dedicar depois às questões mais intensas da evolução que nos trouxe até à crise e à austeridade, antes de analisar e discutir a economia da União Europeia e a agenda dos nossos dias.