

APRESENTAÇÃO: UM PONTO DE VISTA*

Este livro é sobre a economia portuguesa de hoje. Pretende-se com ele discutir economia e discutir Portugal. Os assuntos de que aqui se trata vêm, no entanto, de longe. O autor tem uma irresistível tentação de interpretar e interpelar as condições do nosso desenvolvimento começando nos anos sessenta, quando se ensaiou no nosso país uma tentativa de industrialização que cedo se revelou limitada e inconsequente. E acha que há uma fina relação entre tudo o que foi sucedendo e os assuntos de agora mesmo, os que estão em cima da mesa. É o estado atual de uma economia empobrecida e em dificuldades que justifica um percurso como o que aqui vai ser ensaiado.

Desde a década de sessenta até aos nossos dias passou-se muita coisa: houve a transição para a democracia, incluindo a democratização da economia, optou-se pela adesão às comunidades europeias, deu-se o envolvimento na transformação radical que mais condiciona a economia portuguesa, a União Económica e Monetária (UEM), fomos sujeitos a um violento choque através da austeridade e iniciou-se uma tentativa difícil de recuperação do país. Sucederam-se momentos felizes, dificuldades e, enfim, a sensação de que caminhamos permanentemente sobre fio de navalha.

* Devo um agradecimento muito especial a Nicolau Santos por ter aceitado escrever o Prefácio para este livro e assim lhe juntar o seu nome prestigiado. Os meus colegas Ana Cordeiro Santos, João Rodrigues e José Maria Castro Caldas leram uma versão do manuscrito e estou-lhes muito grato pelos seus comentários. Camilo Soldado ajudou-me a organizar a base estatística e a dar forma final aos gráficos e quadros e agradeço-lhe a forma competente como o fez. Não é uma figura de estilo dizer que a responsabilidade pelas insuficiências que aqui se encontrarem só a mim cabe.

Quando se percorre este caminho, vai-se construindo um cenário complexo de que não fazem apenas parte os dados mais estruturais da análise de uma economia, embora seja essa a matéria-prima deste livro. Compreende-se que a economia é economia política,¹ isto é, que há deliberações essenciais, democráticas ou não, que impendem sobre as evoluções que vão sendo desenhadas e que, mais cedo ou mais tarde, havemos de encontrar na nossa matriz económica e social. Percebe-se que há continuidades persistentes e que, por isso mesmo, o tempo e uma reflexão calma sobre a duração das coisas são ajudas preciosas para uma leitura adequada. Nota-se que a economia é constituída por setores produtivos, relações de trabalho, pessoas, empresas, mercados ou articulações entre países mas também por quadros institucionais e contextos sociais e políticos, positivos ou regressivos, dentro dos quais agimos.

No meio de tudo isto, subsiste uma questão essencial: que país é este? É inelutavelmente uma periferia europeia?² É uma sociedade que

¹ A definição de economia política que uso é a que foi adotada pela Associação Portuguesa de Economia Política, fundada em 2017. “Por ‘Economia Política’ entendemos o domínio científico que se dedica à análise dos processos e resultados económicos nos contextos institucionais, históricos e geográficos respetivos, entendendo os fenómenos económicos como sendo eminentemente configurados por fatores de ordem social, política, jurídica, cultural, tecnológica e ecológica”. Assumo, do mesmo modo, que “os estudos sobre os fenómenos económicos têm vindo a sofrer desde há muito de um estreitamento epistemológico, teórico, metodológico e disciplinar, que reduziu a capacidade para entender o mundo e sobre ele intervir” e que é necessária “uma abordagem pluralista ao estudo dos fenómenos económicos”, de natureza pluridisciplinar e interdisciplinar.

² Neste livro, concentro-me essencialmente na posição europeia de Portugal. Por isso, uso o termo periferia para significar o nosso sistemático afastamento das dinâmicas centrais que têm determinado a evolução social e económica da Europa e as diversas formas de dependência que nos têm caracterizado. Num plano mais geral, o do sistema mundial, o conceito apropriado seria o de semiperiferia. Originariamente formulado por Wallerstein (1974), ele assenta na ideia de que há sociedades que se caracterizam por um grau intermédio de desenvolvimento e por uma função de intermediação entre o centro e a periferia do sistema mundial. Isto mesmo serviu de inspiração ao primeiro grande projeto de investigação desenvolvido no Centro de Estudos Sociais, “O Estado, a Economia e a Reprodução Social na Semiperiferia do Sistema Mundial: o Caso Português” (1987-1991). Os resultados estão publicados em *Portugal: Um retrato singular* (Santos, org., 1993). Já nesse projeto me centrei na primeira característica e me interessei essencialmente pelas estruturas internas do país e no modo como elas se relacionavam com o modo de acumulação e as formas de regulação que se foram estabelecendo em Portugal. Como se verá, o que me vai ocupar ao longo do presente texto é a identificação das diversas formas de organização da economia e da sociedade que consolidam uma posição específica no quadro europeu, contrastando e arti-

há de sempre esbracejar para encontrar soluções? É uma economia que depois de muitas mudanças tendeu para uma estagnação prolongada à qual está inexoravelmente aprisionada, mais do que alguma vez esteve a alguma coisa? A relação colonial desfez-se e reverteu-se. Contrariou-se a condição de país que expulsava mão-de-obra ao mesmo tempo que se industrializava porque não criava emprego e, sobretudo, emprego digno. A violência da austeridade teve uma resposta e gerou-se uma alternativa. Mas está Portugal em condições de retomar a geração de bem-estar e equidade social, de garantir o acesso de todos a padrões de vida essenciais, de gerar princípios de coesão interna? Nas atuais circunstâncias da nossa organização coletiva, da política, do mundo, da Europa e do nosso próprio país, as dúvidas só podem avolumar-se.

Falo de longa duração, insisto nas continuidades, mas tenho também presente ruturas importantes e momentos cruciais. Alguns são óbvios: 1974 e 1986. O primeiro porque contém um dia-capital. O segundo porque tanto consagrou originalmente um processo que vinha de trás como desencadeou e intensificou outros: é o quadro de integração em que funcionamos. Mas há outros momentos e mudanças que têm de ser decantados e, dada a sua complexidade, interpretados. 1993 é o ano simbólico a que associo muito do que é hoje a nossa economia e o nosso país. Quando aqui chegamos, há muita coisa que importa tornar clara. A mais intensa e a mais profunda transição a que a economia portuguesa alguma vez esteve sujeita consistiu na transição para uma arquitetura institucional transnacional restritiva, sob condições de liberalização financeira e com criação de uma nova forma de economia política.³ Esta

culando-se com ele e revelando formas de dependência de diferente e variada natureza. Não se trata, pois, nem de adotar a noção de desenvolvimento intermédio no quadro mundial nem de analisar funções de intermediação que Portugal pudesse desempenhar entre centros e periferias a essa escala. No entanto, a perspetiva em que me coloco deve muito à conceptualização da semiperiferia em diferentes aspetos, desde a atenção às estruturas internas concretas até ao interesse pelas dinâmicas globais e pelas temporalidades longas. E há um ponto essencial: o das discrepâncias ou dos desligamentos que se produzem, por exemplo, entre economia e sociedade, entre produção e reprodução social, dando lugar a desequilíbrios sistemáticos.

³ Na nota 1 apresentei a definição de economia política que adoto. Tratou-se então de caracterizar um domínio e uma perspetiva de estudo e investigação. Ao falar agora de formas de economia política pretendo referir-me, de acordo com a mesma perspetiva, ao modo como os processos económicos foram estruturados em diferentes momentos da evolução, tomando

nova configuração minou a deliberação democrática e instituiu novas assimetrias entre países, favorecendo a sua cumulatividade, com benefício para os que têm posições dominantes e prejuízo para os dependentes. Essa transição foi a que decorreu da pertença à UEM e traduziu-se numa quebra das lógicas de crescimento anteriores e numa prolongada estagnação ou baixo crescimento, com regressão social.

Este livro é sobre Portugal, mas não se pode estudar Portugal sem discutir a União Europeia (UE), sem tentar saber como ela chegou à situação onde está hoje e sem compreender o que mais a caracteriza. Assim como faz sentido tentar conjugar o que é profundo e estrutural, vindo de longe, com assuntos de hoje mesmo, falando de especialização produtiva, de dívida, de política orçamental, de território ou de problemas de precariedade que temos de saber como resolver no presente.

Para nos aproximarmos de todas estas questões, organizou-se o texto, para além desta Apresentação, em cinco capítulos e numa Conclusão. No Capítulo 1 procuro deixar claro o modo como vejo a economia em geral e a portuguesa em particular. Na verdade, estou a refletir sobre a minha própria condição de economista há muito interessado na nossa economia e em tentar compreender o que está para lá do que é passageiro ou do que se pretenda explicar em “duas penadas”.⁴ Insisto numa

em conta os respetivos contextos institucionais, históricos e geográficos e as formas de poder aí presentes.

⁴ Desde que, há perto de 40 anos, investigo temas de economia centrei-me na economia portuguesa, procurando compreendê-la como sistema produtivo e de provisão. Isto é, como criadora de riqueza, utilizadora de trabalho e geradora de bem-estar. Comecei por tentar interpretar como a atividade agrícola e as ligações com os meios rurais e suburbanos mantinham a sua centralidade na vida de tanta gente no Portugal da segunda metade da década de setenta. Assumi que tais circunstâncias determinavam formas de vida, se integravam na organização das famílias e influenciavam os mercados de trabalho não-agrícolas, visto que era a agricultura complementar de salários obtidos em mercados do trabalho de outros setores económicos que mais marcava a paisagem económica, social e produtiva de muitas regiões do país. Por isso, ao mesmo tempo que o primeiro projeto de investigação em que me envolvi foi sobre aqueles temas, percebi que era necessário estudar a diferenciação territorial (regional e local) do país, assim como certas formas de industrialização local. Creio que compreendi que tal não significava apenas interesses próprios de quem estuda “economia regional” ou se detém no conhecimento de especificidades locais – significava uma aproximação à regulação económica macroeconómica e macrossocial do país. Foi a este tipo de questões que procurei responder com a minha tese de doutoramento, em 1989, que seria publicada em livro com o título *Os Espaços da Indústria: a regulação económica e o desenvolvimento local em Portugal* (Reis, 1992). Logo a seguir haveria de me interessar pelo que está no outro

visão que, usando um longo período de observação, tente compreender de onde vimos, que continuidades vão persistindo e que ruturas se foram produzindo. Desenvolvo nesse contexto a ideia de que, antes de descrever o crescimento, importa ver que estamos perante diferentes formas de economia política.

Falarei de cinco circunstâncias distintas que é útil identificarmos para organizarmos uma perspectiva coerente: uma industrialização tardia que não criou emprego; o “regresso” ao país com a democracia; uma integração europeia que redefiniu a economia e a sociedade; a sujeição às determinações monetárias, bancárias e financeiras, com um passo rápido para a estagnação e o deslaçamento do sistema económico e social; a tentativa contemporânea de recuperação depois do choque. Explico porque quero responder à pergunta “que país é este?” e reservo duas ideias que procurarei ter presentes ao longo do percurso: Portugal tem sido sistematicamente uma periferia no quadro europeu e, por isso, tem

lado destes assuntos, num lado maior, isto é, no Estado e no seu papel de configurador essencial da economia e da sociedade. Ele pode captar-se a partir de muitos ângulos de observação e eu escolhi um, em que se espelha muito da ação estatal: a despesa pública. Publiquei o essencial dessa investigação em Reis (1995). Foi por causa deste trabalho e mantendo, portanto, a economia portuguesa na agenda, que me interessei por um campo que se pode considerar mais conceptual e teórico. O Estado é *a-instituição-das-instituições* mas é certo que há muito que se tinha compreendido que há uma leitura institucionalistas das sociedades e da economia. A “frase batida” *as instituições contam* representava um empreendimento muito maior. Publiquei o essencial do meu programa institucionalista em *Ensaios de Economia Impura* (Reis, 2007 e, em segunda edição, 2009).

Entretanto, não pude deixar de ser desafiado pelo mais notável dado da economia portuguesa do início do novo século – o facto de Portugal, que tanta emigração desencadeou, se ter tornado país de imigração. A capacidade para inserir na sociedade e no mercado do trabalho, num curto espaço de tempo, centenas de milhares de pessoas vindas de fora foi um dado original com efeitos positivos assinaláveis. Tratei disso em *Imigrantes em Portugal: Economia, Pessoas, Qualificações e Territórios* (Reis et al., 2010).

Os “cabedais” que acrescentei ao meu cardápio de investigação pelo aprofundamento da perspectiva institucionalista haveriam de me servir quando se tornou claro que, pela via europeia, a economia portuguesa estava em plena sobredeterminação institucional por parte de um novo quadro. Nele, as instituições, mais do que contarem, tinham-se tornado decisivas, assumindo o posto de comando. Isso mesmo se tornaria excessivamente visível quando Portugal se viu intensamente envolvido numa economia política da austeridade e se tornou claro que aquele quadro podia assumir uma forma regressiva. *A Economia Política da Regressão* é o título do livro que, com outros, publiquei a este propósito (Reis, coord., 2014).

ficado aquém de si mesmo. Isto é, aquém da ambição coletiva e do que uma economia que contornasse as suas principais restrições alcançaria.

No Capítulo 2, para dar substância à perspetiva de longa duração que tenho estado a referir, analiso os quatro ciclos de crescimento que se podem desenhar desde 1960 até 2003, quando a evolução económica se tornou instável e turbulenta, culminando na estagnação da austeridade. Neste capítulo procuro ser analítico e, para isso, escolho os sete tópicos que me parecem essenciais para identificar a economia portuguesa e a sua evolução. Falo de pessoas, de criação de valor, da sua repartição, de capacidade produtiva, de especialização, de relacionamento externo e de dívida. Procuro, é verdade, ser holista, incluindo na análise as variáveis principais que fazem parte do meu modo de ver – de ver a economia e de ver o país. E volto à questão da dependência persistente para procurar explicá-la.

Interessa-me a duração e detenho-me nas continuidades, mas é o presente que justifica e determina a análise em que me envolvi. Com o Capítulo 3 aproximo-me dos nossos dias, observando a construção da realidade económica portuguesa com que hoje nos confrontamos quotidianamente. E, deliberadamente, dou a isso uma certa autonomia. Defendo e justifico que a economia de hoje começou em 1993. Acho que é com tudo o que serviu de base à construção da UEM que se criaram as condicionantes essenciais de uma economia que não cresce, redistribui mal o rendimento que gera e reforça os seus mecanismos de dependência face a um quadro externo profundamente assimétrico. Há notórios “excessos” que decorrem da economia política prevalecente e se inscrevem na matriz do sistema económico: um excesso de desindustrialização e um excesso de terciarização. É por isso que, quando chega uma crise determinada por condições externas poderosas, ela só pode ser cumulativa.

O Capítulo 4 é, inevitavelmente, sobre a Europa. Para discutir a UE e para procurar perceber porque é que a economia portuguesa é uma das quatro em que o quadro de dependência e os reflexos especialmente negativos da assimetria radical estabelecida pela UEM são mais acentuados, revelando uma notória especificidade, que é de ordem financeira. Na Europa há muitos problemas. Mas há um que assume a condição mais estrutural: o que divide credores, isto é, economias excedentárias, e devedores. É uma relação de domínio económico e, sime-

tricamente, de dependência que está no centro do cenário. Não é na dívida pública que começa o problema. É nas relações económicas e financeiras que cada economia, no seu conjunto, estabelece com o exterior. Isso vê-se na balança de pagamentos.⁵ Se é verdade que me interessa principalmente o modo como as economias se articulam por esta via na UE, não deixo também de procurar fazer a radiografia da estrutura dorsal europeia. Não é para encontrar a heterogeneidade europeia que faço este exercício, pois esta sempre existiu e é boa. É para ver que se trata de uma assimetria estrutural e, sobretudo, cumulativa. Isso deve obrigar-nos a compreender em que consiste a “governança económica” estabelecida ao longo da última década. Aí vemos como as variáveis macroeconómicas ligadas aos défices dos orçamentos de Estado e à dívida pública são a obsessão de uma Europa que esquece a economia, os cidadãos e o seu bem-estar e protege a banca e os mercados financeiros.

Para além do contexto que envolve o retrato do país, interessa ver a própria conjuntura, aquilo que forma a camada mais visível do que está em cima da mesa. É esta a finalidade do Capítulo 5. Aí trato também de sete temas, que me parecem ser os mais agudos e aqueles com que uma economia política da recuperação tem de lidar. Discuto o sistema produtivo, questão primeira da estrutura económica, para que reparemos que estamos numa economia com cada vez menor densidade industrial e cada vez mais dependente de atividades de baixo valor, incluindo serviços turísticos banais. Insisto na especialização porque se fala acriticamente de urgência exportadora, descurando o resto, isto é, a capacidade para exportar com vantagem. Não posso deixar de continuar a debater a circulação de capitais e, sobretudo, a parte do rendimento que nos é captada através desse mecanismo. É a condição periférica sempre à espreita... Trato da dívida pública e da condição de garrote que ela estabelece sobre a sociedade e a economia. Olho para a despesa pública começando por lembrar que, ao contrário do mito bem sucedido, é a esquerda que a tem contido, enquanto a direita no poder tende a aumentar o seu peso no PIB. Isto permite não esquecer uma coisa óbvia: há muitas formas de despesa e de diferente qualidade. Dedico um tópico ao país enquanto território e enquanto comunidade, observando a

⁵ A balança de pagamentos regista as transações entre residentes e não residentes ocorridas anualmente.

evolução regional e constatando que estamos no limiar de um perigoso deslaçamento espacial. Finalmente interrogo-me de forma livre sobre as finalidades da recuperação e do crescimento.

A Conclusão com que encerro este livro serve-me para sugerir que a discussão económica não dispense as perspetivas que reconheçam a complexidade da economia enquanto sistema, as múltiplas dimensões que ela encerra, as várias maneiras de a encarar e os diferentes lados por onde a podemos observar. A economia necessita de pluralismo, parafraseando o que se diz num importante livro recente (Fullbrook, 2016). Necessita também de sentido das proporções, para compreendermos as diferentes grandezas que a formam, o modo com se combinam e relacionam, o peso de cada uma e a maneira como influenciam as resultantes. Não é por acaso que frequentemente usamos a relação com o produto interno bruto (PIB), a maior grandeza anual que permite caracterizar uma economia. Esta ideia de que interessa ter a noção do quanto vale uma coisa no conjunto é meio caminho para percebermos que a dimensão de uma variável das que usamos para debater economia está inexoravelmente relacionada com a dimensão de outras. E que, enfim, tudo o que analisamos tem várias faces e precisa de ser analisado de diversas perspetivas.

Pluralismo, perspetivas múltiplas, relacionamento sistémico, compreensão das proporções, eis alguns dos aspetos que junto às questões do tempo, das continuidades e das ruturas, assim como à ideia de que há sempre deliberações alternativas e escolhas a fazer. No fim, subsiste a singularidade de um país. Portugal, economia periférica dotada de capacidades e de problemas, pode ter vários retratos mas todos são apenas um retrato seu. Carregaremos, pois, a pergunta impossível de alijar – que país é este? É nas respostas, no plural, que está o interesse.