

Uma política orçamental para o desenvolvimento

1. Os desequilíbrios e a dependência da periferia

Portugal é uma economia periférica no contexto europeu. Esta condição resulta de desequilíbrios fundamentais da sua estrutura material e institucional. São eles que nos colocam numa condição de dependência sistemática face ao exterior. Tenho em mente quatro desequilíbrios: o do sistema produtivo, o do sistema de emprego e do mercado do trabalho, o do financiamento da economia e o que, em vista dos anteriores, se forma nas contas públicas.¹

Ao longo das últimas décadas estas circunstâncias não coexistiram. Houve desequilíbrios geradores de fortes dependências no mercado do trabalho ao longo dos anos de 1960, que obrigaram a uma massiva procura de emprego noutras economias, mas tal não se verificou nos períodos seguintes. A dívida externa era escassa ou nula no início da década de 1990 e não foi muito expressiva até 2004, quando começou a crescer. Por sua vez, a dívida pública manteve-se “razoável” e dentro de padrões europeus comuns até 2008, quando encetou uma subida enorme. O que tem sido constante é o défice produtivo. Mais ou menos “disfarçada” por um excedente da balança de serviços, especialmente pelo turismo, a insuficiência da produção nacional de bens, isto é, a nossa escassa capacidade industrial, tem sido uma ininterrupta. A integração europeia consolidou-a, em vez de a reduzir. As políticas de austeridade consolidaram-na de novo, depois de se ter criado a ilusão de que a enfrentaram, ajudadas pela rapidez com que se olha para a balança comercial total (bens e serviços) e se constata a situação de equilíbrio momentaneamente registada.

Houve ocasiões do nosso défice produtivo que foram resultado de uma especialização frágil e pouco criadora de valor e do conjunto de características que rodeiam a condição periférica: baixa qualificação da mão-de-obra e empresarial, reduzidas competências em fatores-chave de desenvolvimento, posição estritamente subsidiária nas cadeias de valor internacional, insularidade dos setores mais avançados relativamente ao resto da estrutura produtiva. Mas a isso seguiu-se um excesso de desindustrialização e um excesso de terciarização.

Mas o problema maior seria o que adveio do que a segunda grande fase de integração europeia representou para nós. Depois do período inicial, a seguir a 1986, em que a questão ainda se colocou no plano industrial, embora evidenciando as fragilidades e a nossa condição dependente, a integração monetária faz rapidamente de Portugal e das outras periferias europeias em geral lugares para o crescimento do crédito e de dívida, com o sistema bancário no centro de tais dinâmicas destrutivas. Como é sabido, não tardou que esses vícios privados se transformassem em custos públicos. Foi então que a dívida pública cresceu, dada a função de último recurso que o Estado sempre desempenha em economias deste tipo. Este foi também o momento em que a

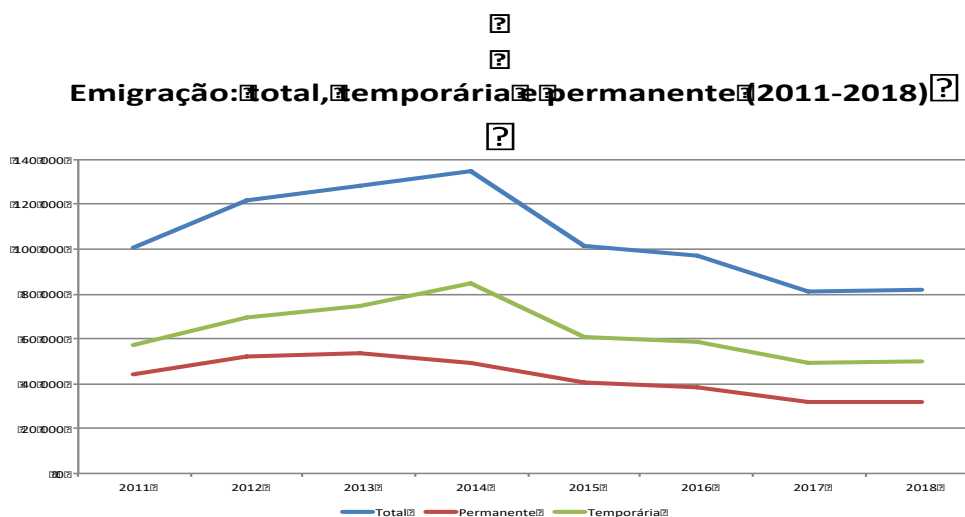
¹ Desenvolvi este ponto de vista em José Reis (2017), *A Economia Portuguesa: Formas de economia política numa periferia persistente*. Coimbra, Almedina.

fratura europeia se revelou com nitidez, distinguindo, por um lado, países excedentários (de bens e serviços e, portanto, de capitais) e, por outro, países periféricos. O quadro geral que preside a tudo isto é o que tem sido designado financeirização.

2. Os indicadores da condição periférica

Os quatro indicadores da condição periférica atual do nosso país, resultantes da cumulatividade e da copresença dos desequilíbrios que referi, estão nos gráficos seguintes.

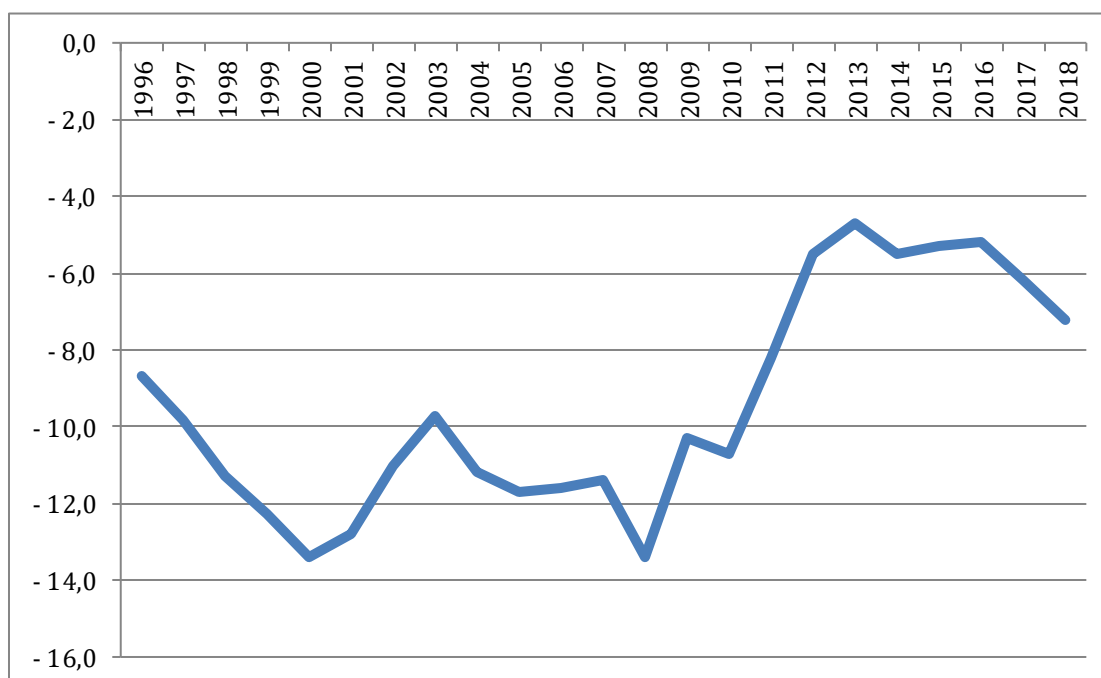
O primeiro é o da emigração persistente. Nos últimos anos, a soma de duas realidades distintas, a emigração permanente e a temporária, equivale à população das poucas cidades médias que têm esta dimensão: cerca de 100 mil pessoas, em média. Ambas as modalidades têm se ser associadas a défices nacionais em matéria de estruturação do mercado do trabalho e do sistema de emprego.



Fonte: Pordata

O segundo indicador torna clara a natureza da nossa integração comercial. Notoriamente, não é como país criador de valor e com capacidade organizativa industrial que nos inserimos na economia internacional. O défice da balança de bens, que nos últimos cinco anos se aproxima de 6% do PIB, é disso revelador.

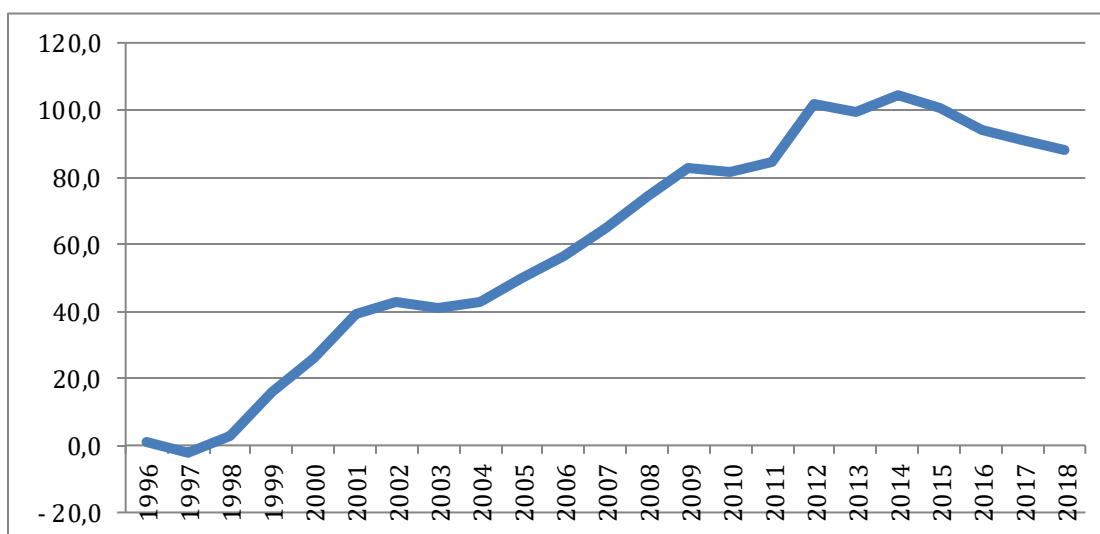
Défi ce da balan ça comercial de bens em % do PIB (1996-2018)



Fonte: Pordata

O terceiro gráfico ilustra com muita precisão a passagem para uma situação de forte dependência externa expressa em termos financeiros. Deve fixar-se este aspeto, olhar-se para o eixo das abcissas e reparar-se nas datas. O tempo é revelador: começa no momento inicial da construção da União Económica e Monetária e a evolução da curva acelera à mediada que se consolida a viragem europeia para uma “governança económica” estritamente vinculada à criação de condições para a propagação das relações financeiras. O que é interessante discutir é o facto de as outras dependências relativamente ao centro europeu – designadamente a da balan ça comercial e, dentro dela, a de bens – não ter dado origem, noutros momentos, a um quadro de dívida externa como que eu aqui se mostra. Foi apenas porque a nossa fragilidade periférica atingiu patamares extremos? Ou foi porque o país foi ficando desprovido de outros mecanismos que contrabalançassem essas fragilidades? É aqui que deve entrar uma discussão sobre política económica, que retomarei mais adiante.

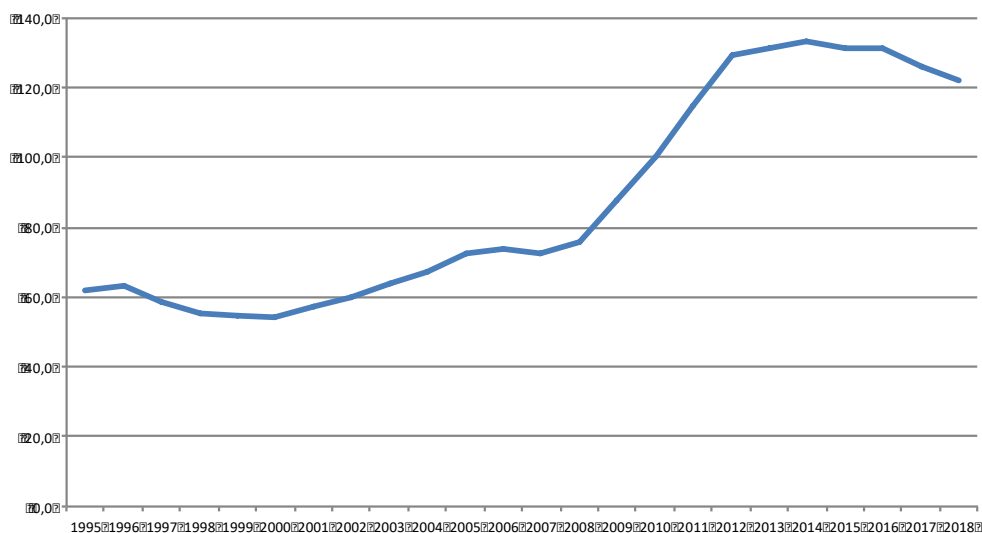
Dívida externa em % do PIB (1996-2018)



Fonte: Pordata

A dívida pública que o último gráfico mostra é, neste contexto, um ponto de chegada de uma trajetória de dependência. Não o de partida, como alguma perspetivas defendem. As responsabilidades públicas são a instância de recurso para desmandos privados, como os da banca e do empresariado acolhido à sombra da proteção que uma moeda sobrevalorizada lhes trouxe, consolidando fraca criação de valor mas posições confortáveis nos setores de bens não transacionáveis. A isso acresce, evidentemente, a necessidade de esforço público adicional para colmatar o que o baixo crescimento económico não assegura. É assim que ocorrem os pontos de inflexão de 2004 e de 2008.

Dívida pública em % do PIB (1995-2108)



Fonte: Pordata

4. Uma política orçamental para o desenvolvimento

Como se sabe, “estrutural” é o termo mais mal tratado no debate político e económico. É frequentemente usado para promover, escondendo a intenção, a introdução ou o reforço dos mecanismos de mercado e da lógica do lucro privado em áreas da vida onde eles não têm sido dominantes. Disso faz parte um propósito geral de diminuição da provisão pública e das funções diretas do Estado, assim como a redução da regulação das relações laborais e salariais, para que as “mão livres” sejam as dos que já estão do lado mais poderoso, a canalização da despesa com a saúde (certamente crescente, nesse contexto) para lógicas de contratualização ou a ansiada privatização de mecanismos de segurança social, para já não falar da questão silenciada do cheque-ensino.

Se a análise que desenvolvi acima for pertinente e relevante, então há um campo da política orçamental que se torna essencial. E esse é, efetivamente, estrutural. Consiste em privilegiar os domínios em que a condição de fragilidade e dependência periférica de Portugal mais se manifesta. Na convicção, aliás, de que essa é uma trajetória de reconstituição das capacidades nacionais, coletivas, e não apenas um questão de gasto público. Tais domínios são relativamente fáceis de identificar: são aqueles que ajudem a alterar os maiores desequilíbrios e subtrair a dependência em que eles nos colocam. As relações laborais constituem o primeiro domínio, visto que dizem respeito tanto ao sistema de emprego e de remunerações quanto às especialização setorial e à qualificação produtiva. É através de uma política industrial e de uma presença ativa da racionalidade pública na configuração da economia que isso se atinge. O tema popularizado do

“Estado empreendedor”² tem a ver com essa discussão, embora parta do argumento frágil e convencional das “falhas de mercado” e, provavelmente, não o retire da apropriação fácil por jogos de interesses manipuláveis. O que se requer são escolhas claras e meios para a sua persecução. Por exemplo, é importante ter entre nós um setor industrial de bens de equipamentos e de máquinas? Se sim, quais são as condições organizacionais prévias para que isso exista e tenham lugar as necessárias dinâmicas empresariais? Que política regional, que organização urbana, que políticas de emprego, que relações laborais são indispensáveis? Tenho presente, neste contexto de discussão, que um orçamento de Estado é mais do que um mapa de receitas e despesas, é um documento programático essencial de política, incluindo aí a política económica.

Os problemas demográficos do país, a emigração persistente, a estrutura salarial repulsiva, a precariedade excessiva são, todas elas, questões que têm que ver com a nossa vida material, isto é, com a economia e a forma como nela incluímos ou não incluímos as pessoas. E como as valorizamos. E a vida material é complexa e não se auto-organiza, carece de ação pública. Não basta a ação legislativa ou a regulação mais ou menos geral. Bem se sabe que entre o papel distante e apenas sinalizador do Estado e a sua presença direta há um conjunto grande de meios de intervenção e configuração. É disso que deve dar conta uma política orçamental para o desenvolvimento.

Vão no mesmo sentido as política que reconheçam que Portugal não deve ser apenas um país de serviços e turismo – por muito importante que eles sejam, e são – e que tal situação não estrutura saudavelmente a balança comercial. É a persistência de um manufatura incapaz de satisfazer a procura interna e dependente de importações que cria sério riscos de défices crónicos na balança de bens. A não ser que se entenda que, na ausência de tarifas comerciais, o problema se resolve com doses sistemáticas e recorrentes de austeridade violenta, a política económica não pode ignorar este problema. Nesse caso a condição periférica do país passa a caracterizar-se por uma tendência para a regressão sistemática.

É hoje em dia claro que a despesa pública pode crescer sem que a provisão pública se robusteça e aumente. A exteriorização das funções de administração, enfraquecendo a estrutura técnica do Estado e sujeitando-a às culturas privadas e de prestação de serviços, a sistemática função de “bombeiro” relativamente à áreas “incendiáveis” do risco privado que se torna custo público, a real fragilização do território, em que os custos de assistência são superiores aos da promoção do desenvolvimento, as múltiplas ações de contratualização, em que o que grassa na saúde é o maior exemplo, e das quais a educação se salvou – tudo isto constitui a campo de uma política orçamental para o desenvolvimento.

É neste contexto que a questão da dívida pública, um fortíssima restrição do desenvolvimento, tem de ser encarada. É também com uma lógica de política do desenvolvimento que se há de articular, embora de forma menos imediata, o perturbador endividamento externo da nossa economia.

² Tem sido Mariana Mazzucato que, depois do seu livro *The Entrepreneurial State*, London: Demos, 2011, tem promovido este debate.

O Portugal de hoje regista uma circunstância verdadeiramente original, a que a nossa contemporaneidade nunca assistiu: o seu crescimento é unipolar, está centrado apenas em Lisboa e o país deslaçou-se, isto é, quebraram-se as articulações positivas que, através da rede de cidades e dos sistemas industriais locais, estruturavam o conjunto do país. Esta é uma vulnerabilidade enorme. A economia política da recuperação que foi positivamente estabelecida nos últimos quatro, e que permitiu defender rendimentos e empregos e estimular a procura interna, conjugando-as com a procura externa de serviços, não permite chegar ao âmago destes problemas.

Da macroeconomia e da inserção internacional à organização interna do país, há, pois, um desafio que dificilmente poderá continuar a ser ignorado – o de uma política orçamental para o desenvolvimento. Não é líquido que ele seja aceite e se encontrem os devidos protagonistas. É mesmo provável que as cabeças que, por omissão ou deliberação, se lhe opõem continuem a ser as prevalecentes. Mas então este passa a ser um critério para avaliarmos por onde está a ir a nossa economia e, portanto, Portugal.