

---

## INTRODUÇÃO

# **Como reorganizar um país vulnerável?**

## **Ensaio para interpretar problemas e sugerir alternativas**

JOSÉ REIS



O trabalho que agora aqui se apresenta iniciou-se há mais de um ano. Foi num tempo em que já se tinha tornado muito intensa a ideia de que Portugal estava a acumular vulnerabilidades preocupantes, em diferentes e variados planos da vida. Este tempo foi subitamente convulsionado da forma radical e dramática que todos conhecemos. E isso obrigou-nos a ir muito para lá do ponto onde estávamos, preocupando-nos e mobilizando-nos mais ainda.

Tínhamos então por finalidade publicar um livro com o título *Vulnerabilidades: Retratos do País Frágil*. A hipótese sobre que trabalhávamos era que as vulnerabilidades são geradas ou induzidas por processos institucionais e políticos, isto é, por deliberações e formas de organização que juntaram novas fragilidades à condição necessariamente incerta e contingente da vida individual e coletiva. Por causa de opções que fomos tomando e por causa do ambiente europeu e mundial que nos rodeia, Portugal via cada

---

vez mais diminuídas as suas capacidades de criação de bem-estar, de geração de emprego, de organização equilibrada do território, de inclusão social, de robustecimento do aparelho produtivo e de exercício da ação pública, dadas as condicionalidades e os limites que impendem sobre o Estado e as políticas públicas.

Razões para o trabalho que estávamos a desenvolver não faltavam. A austeridade tinha aprofundado dramaticamente os processos de desvalorização interna, especialmente da capacidade produtiva e do trabalho, que se fragmentavam. A inserção europeia tem-nos constrangido e deprimido, dado o poder e a ortodoxia inscritos na sua arquitetura institucional, as reações assimétricas em que assenta e os desequilíbrios políticos impostos por vários países. Os mercados financeiros, depois de terem sido deixados a atuar livremente, submeteram-nos aos seus poderes. E, enfim, um modelo de crescimento unipolar, centrado na metrópole lisboeta, deslaçou o país, abandonou o território, incluindo as cidades médias, e incentivou as lógicas de serviço *low cost* e a especulação imobiliária.

Contudo, o imprevisto e o radicalmente novo alterou tudo e recolocou estas vulnerabilidades num patamar ainda mais complexo, causador de espanto e perturbação. Os capitalismo – incluindo o nosso – confrontaram-se com a originalidade da paragem, com o perigo das mobilidades e das transações desenfreadas, obrigando ao confinamento, à imposição de limitações sérias e, enfim, a dar toda a prioridade à vida. Ficaram demonstrados riscos poderosos, que se tornaram mais visíveis do que alguma vez estiveram. Contam-se entre eles os que resultam das restrições insensatas sobre as políticas públicas, da desindustrialização, da perda de poder sobre decisões coletivas essenciais. A rendição às chamadas «cadeias de valor global», que subitamente colapsam, inviabilizaram atividades que podiam continuar a laborar se fossem outras as suas formas de organização e as suas finalidades. A primazia ganha pela concentração espacial da população e a obsessão pelas atividades de rentabilização fácil dificultaram ainda mais um quadro complexo.

O que restava do melhor de que ainda dispomos também ganhou, entretanto, uma centralidade e uma legitimação inesperadas, mas óbvias: Serviço Nacional de Saúde, ciência, Estado, administração pública e ação pública, soberanias, capacidades produtivas próximas, solidariedades, enfim, uma economia do cuidado (cuidadosa e prudente) que não pareceria possível valorizar tão fortemente perante os desregramentos que se tinham imposto nas nossas vidas. Tudo aquilo, afinal, que constitui o programa referencial dos que encaram criticamente a financeirização e se opõem à mercadorização das economias e das sociedades, à privatização das relações essenciais, à redução ou à instrumentalização da deliberação política e da democracia.

Ao mesmo tempo, a linguagem perdeu as restrições que a limitavam, ganhou-se liberdade e o debate tornou-se mais necessário, com uma amplitude que não conhecíamos, dado o poder de que as «sabedorias convencionais» dispunham. Passou a ser corrente falar do papel essencial do Estado e da ação pública, de soberania material e política, de solidariedades, de prioridade a uma certa autosuficiência dos espaços económicos, de subordinação da finança e dos bancos à deliberação política, de novas formas de financiamento de sociedades tornadas deficitárias, de desglobalização e de reindustrialização, de regresso ao território, de barreiras à privatização do bem-estar atual e futuro. O que resta saber é quão transitório tudo isto é, e que outros poderes e outras urgências se virão sobrepor ao que o bom senso parece exigir. Importa, por isso, mapear alternativas e aprofundar o estudo. Importa tornar visíveis as tensões de onde podem sair boas decisões. É isso que aqui se procura fazer.

Este livro é composto por 15 capítulos. Em todos eles se assume uma forma implícita: identificar um problema e propor uma alternativa. Pretende-se abrir debates. Não há uma «teoria geral» que anteceda ou recubra o conjunto das contribuições. Mas há, evidentemente, pontos comuns de uma perspetiva que é possível

sumariar. Portugal é uma periferia europeia particularmente sujeita às condições assimétricas que têm determinado as evoluções recentes dos capitalismos – a financeirização e o poder dos mercados, em geral, a que se somam, na Europa, a lógica ortodoxa e, para alguns, depressiva da integração monetária. Resultam daí consequências graves nos pilares essenciais da deliberação pública, que foi sendo reprimida ao mesmo tempo que era desviada da sua finalidade principal, o bem comum, concentrando-se na viabilização, sempre em perda, daqueles quadros institucionais. É este o contexto da geração crescente de vulnerabilidades, tanto públicas e políticas quanto económicas e sociais, para lá de serem também ambientais, territoriais, urbanas ou metropolitanas, gerando um quadro imprudente de insustentabilidade. As políticas públicas viram-se coagidas, limitadas e, evidentemente, incapazes de dar as respostas de que a sociedade se foi tornando carente. Tem sido assim no funcionamento do Estado e da administração pública, na política monetária e orçamental, na da segurança social, nas políticas do território e naquelas que são parte da esfera da reprodução social, como as da saúde, da educação ou da habitação. A família, onde se acolhem dificuldades e tentativas de solução, ou as relações de género, que exprimem alguns dos problemas mais intrínsecos de uma sociedade, tal como outras instituições e relações básicas da sociedade, onde se organizam respostas assentes na reciprocidade e na informalidade, foram ficando debilitadas, pese embora a sua persistência e o revigoramento que mostram em caso de necessidade. A questão mais transversal de todas é a das desigualdades e, no limite, a da pobreza, que espelham o que se passa com a repartição e, portanto, o modo como se dá a inserção pelo trabalho e pelo salário.

Tudo isto convergiu para um quadro problemático, instável, que já anunciava a proliferação de problemas políticos, económicos, sociais e territoriais, para além dos conhecidos no campo macroeconómico, de tal forma que o horizonte se apresentava toldado por uma lógica depressiva, uma trajetória condicionada, sob um fio de navalha, e permanentemente sujeita ao risco, longe

dos tempos em que ainda era razoável entender os contextos mais problemáticos como uma crise, isto é, um momento de transição entre diferentes períodos de afluência e diferentes modos de organização.

A pandemia foi um momento original e inimaginável de visibilização exacerbada de todos estes problemas, do que estava encoberto e do que nunca quis ser visto por quem devia ver, um momento de espanto e de desafio radical ao que há de mais radical nos capitalismo. É disso exemplo a concentração no autointeresse, especialmente exercido pelos poderosos, que agem com a maior desatenção às consequências das suas decisões e transferem para a sociedade os custos dos seus benefícios privados. Ou o desenraizamento da vida, da produção e do emprego de contextos de que deviam ser parte, para se fortalecerem reciprocamente. E vai no mesmo sentido a prevalência de lógicas que exaurem recursos, fragmentam as relações e insistem em mobilidades e transações cuja natureza delapida em vez de criar. Estamos perante uma forma de poder que instrumentaliza o trabalho, as nações, os Estados, as sociabilidades. E que, por tudo isto, diminui, desprotege e descarna os próprios capitalismo, afastando-os de lógicas de economia mista e de formas de criação de legitimidades que já tiveram tempo e lugar.

A paragem súbita, a prioridade à vida, a valia intrínseca da proximidade, a irrecusável capacidade para decidir em nome de todos que é própria dos Estados, o valor dos recursos comuns em que assentam as respostas públicas, tudo isto deverá configurar o que já chamei uma economia política do cuidado. Ela começa na centralidade da ação pública enquanto fonte de provisão e de criação de capacidades coletivas, prossegue na reorganização da produção, do emprego e do território e culmina no princípio essencial de que a comunidade, nos seus vários níveis e dimensões, é o campo principal da legitimidade e da ação.

Os capítulos deste livro partilham um norte: reorganizar um país atravessado por muitas e diversas vulnerabilidades e fazê-lo superando dependências, corrigindo desequilíbrios, combatendo

desigualdades. Dar um lugar sólido à ação pública, ao papel do Estado, ao planeamento e ao que é mais sólido na sociedade. Reorganizar Portugal, enfim. Pode começar-se pela macroeconomia, como se faz no texto de Ana Cordeiro Santos, por ver como o Estado, que devia ser um poder soberano, foi sujeito a um processo intenso de financeirização e colocado na dependência dos mercados cujo papel devia determinar e limitar. Os impactos desta fragilização de um Estado financeirizado foram de diversa ordem e incluem a geração de vulnerabilidades sociais crescentes, aprofundando a nossa condição periférica. A alteração das condições da reprodução social, isto é, tudo o que tem a ver «com a manutenção da vida quotidiana», tornou claro como a organização familiar, o cuidado com as pessoas, a saúde, a habitação, a educação, o lazer e a cultura passaram a assentar em processos cada vez mais frágeis e geradores de insegurança, em vez de formas tranquilas e robustas, isto é, conclui a autora, de «uma provisão pública de acesso universal» que é preciso reconstituir.

A desfinanceirização do Estado tem de ser encarada para que os interesses gerais, os das comunidades que constituem um país, não sejam coartados de forma dramática. É isso que, ainda no plano da macroeconomia, leva Paulo Coimbra e João Rodrigues, que assumem tratar das nossas vulnerabilidades com realismo, a aprofundar a discussão sobre o que nos trouxe às circunstâncias em que os Estados prescindiram de criar os meios para a sua ação. Defendem, por isso, o financiamento monetário dos défices orçamentais, seguindo o que, de forma muito sofisticada, é proposto pela «teoria monetária moderna». Esta questão é particularmente relevante quando se sabe que em Portugal o principal constrangimento a que estamos sujeitos é de natureza externa e que isso afeta todos, incluindo a sustentabilidade das atividades privadas. É por isso que todos os debates têm de estar em aberto, sob pena de não compreendermos a sua complexidade.

Outro dos campos fragilizados é o da provisão pública de rendimento na reforma. Como mostra Maria Clara Murteira, as reformas que têm sido apresentadas como inevitáveis devem antes

ser vistas como resultantes de processos e de deliberações institucionais e políticas desencadeadas por atores nacionais e internacionais especialmente ativos. Tiveram como consequência o fim do compromisso político com um objetivo de segurança de rendimento na reforma e, portanto, uma redução gradual, mas drástica, desse rendimento e a sua divergência relativamente ao salário mínimo. Ora, o envelhecimento populacional não implica a insustentabilidade financeira de um sistema público de pensões se, alternativamente, se procurar o aumento das taxas de atividade e de emprego e do crescimento da produtividade, através de uma política económica centrada no pleno emprego.

Há dimensões cuja relevância foi sempre enorme e que está hoje revalorizada. É o caso do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Conhecem-se bem as diferenças entre os países que dispunham de um sistema público e aqueles em que predomina a medicina privada, determinada pelo mercado. João Arriscado Nunes e Mauro Serapioni analisam as forças e as fraquezas do SNS desde a sua criação, em 1979, e em particular a sua relação com a resposta às desigualdades nas condições de saúde e no acesso à saúde da população portuguesa. E sugerem uma nova centralidade para a saúde pública, promovendo a saúde como direito e política orientada para o cuidado da população e, em especial, dos mais vulneráveis, tomando em conta as novas condições de exposição recorrente ou intermitente a emergências sanitárias de grande impacto e dimensão.

A questão das vulnerabilidades sociolaborais não precisa de ser mais enfatizada em Portugal, tal foi a obsessão com que os paladinos da austeridade trataram de as acentuar, tendo feito disso um programa de sujeição de tudo às lógicas dos mercados. A pandemia revelou-as com particular minúcia quando se viu quantos necessitavam de apoio. João Ramos de Almeida, Ana Alves da Silva e José Castro Caldas mostram como, à margem das situações mais comuns e formais, há periferias laborais de diferente natureza, correspondendo a diversos processos de fragmentação do trabalho. Trabalho sem emprego e sem as relações que este pressupõe,

incluindo as de proteção. Agora, que as ruturas de cadeias de valor são evidentes, importa ensaiar movimentos de territorialização da produção que também favoreçam o recentramento no quadro da empresa e a reincrustação dos mercados de trabalho em quadros institucionais capazes de prover segurança e estabilidade às classes dependentes do trabalho.

Há, em Portugal, um tema há muito discutido e pouco escutado. Corresponde a dois excessos da nossa economia: uma terciarização excessiva e uma desindustrialização também excessiva. O contexto atual permite que discutamos a reindustrialização, um assunto difícil, que tende a ser rapidamente contaminado por argumentos pouco esclarecidos. José Castro Caldas mostra o que se passou nas últimas décadas, convoca os ensinamentos de um disciplina rica, mas esquecida, e que já não se ensina aos estudantes de economia – a economia do desenvolvimento – e defende que há um espaço para a política industrial e o planeamento que deve ser explorado até ao limite. Chama, no entanto, a atenção para o facto de a reindustrialização à escala europeia poder significar uma reindustrialização assimétrica e, para nós, periférica.

Há uma lógica profunda no que se tem passado. É a que produz custos sociais e minimiza as respostas públicas, como se defende na reflexão de Vítor Neves. Por causa da busca do lucro, este processo é intrínseco ao capitalismo, mas tornou-se muito mais significativo quando a própria economia se viu sob o comando das lógicas financeiras e do poder dos seus mercados. Em Portugal isso tornou-se intenso depois da sujeição à austeridade. O que daqui resulta é claro: ineficiência social e injustiça social. O trabalho, o salário e a provisão pública são campos de tensão que revelam o que está em causa, mostrando onde se situam as sobrecargas de uns e as vantagens de outros. Por isso, é necessário saber-se que há um problema de organização institucional da economia e que, entre as várias formas de pensar alternativas, se conta também uma economia política da democracia e dos direitos humanos que lhe devem ser intrínsecos.

Um país é um território: à escala real de 1:1 e a três dimensões. Para retomar uma citação famosa de Jorge Luís Borges, esse não pode ser considerado um «mapa exagerado e [...] inútil e não sem impiedade [deixado] debaixo do sol e dos invernos». Num país como o nosso há, digamos, metrópoles, assim como há outras cidades, há campos e aldeias. Isso é muito mais importante do que a distinção litoral/interior de uso recorrente à medida que foi ficando desprovida de sentido. Eu próprio discuto a evolução territorial demasiado desequilibrada que nos levou a um modelo *unipolar*, centrado na Área Metropolitana de Lisboa, onde se registaram enormes acréscimos demográficos enquanto o resto do país regredia. Nem as cidades não metropolitanas conseguiram, sequer, ser lugares de resistência. Aquela concentração, ao tornar-se única, desfez articulações territoriais e, na verdade, constituiu um forte «desperdício do território», como o mostram os números da criação de emprego, contrastantes, em muito, com a cruel regressão populacional.

Ao olharmos para o território vemos que estamos perante uma das maiores vulnerabilidades do país, criada pelas nossas mãos. Significativamente, José António Bandeirinha fala-nos das cidades e faz o seu elogio, considerando-as uma «opção operativa», para lá da «voracidade metropolitana» ou do expansionismo urbano. Ele pretende chegar à nossa rede urbana, tornada frágil por um mapa artificializado, e às polaridades que é preciso recriar no território, de uma forma que restabeleça densidades: «uma rede urbana de proximidade, um sistema social e geograficamente articulado, que possa polarizar, constituir, dar forma, identidade e significado aos diversos territórios que a constituem». Bem sabemos como em todas as almas há sempre lugar para «um mapa imaginário que tem a forma de uma cidade».

Ana Drago, por sua vez, mostra como, na metrópole lisboeta, se concretizaram estratégias de acumulação em que predomina a aposta no turismo urbano e em mecanismos como o da especulação imobiliária e o da gentrificação, numa busca de rentabilização intensa da cidade. É isso que agora torna urgentes políticas

urbanas que qualifiquem a metrópole e a vida que lá há, sabendo a amplitude das assimetrias criadas. Foi isso que a fragilizou gravemente, à medida que o seu modelo foi revelando precariedades significativas e vulnerabilidades previsíveis, prejudicando-se a si própria e acentuando um deslaçamento territorial do país que se revelou grave. O planeamento das políticas públicas, é um dos motes da autora, que o entende como «processo político de construção de uma orientação partilhada entre diversos atores, escalas e setores, a favor do país» enquanto conjunto nacional.

Na perceção da forma como as sociedades foram procurando equilibrar poderes assimétricos, a questão do sindicalismo é central, como se mostra no capítulo de Manuel Carvalho da Silva, Elísio Estanque e Hermes Costa. Conhecem-se os múltiplos problemas que, desde há tempo, vêm a recolocar a questão da agregação dos interesses dos trabalhadores, da construção da ação coletiva e da eficácia da ação sindical. Porque estamos de novo perante demonstrações claras da centralidade do trabalho e dos seus contextos e da necessidade de os valorizar. Há uma agenda sindical, desejavelmente em múltiplas escalas, a construir sobre heranças históricas e práticas que devem ser reafirmadas, em nome do que os autores designam novas formas e instrumentos da ação coletiva, incluindo a negociação coletiva, e que são decisivas.

Sob a mesma preocupação com a vida das pessoas e o cuidado pelos outros, Pedro Hespanha olha para as instituições sociais básicas e para o seu papel junto dos que são atingidos por circunstâncias adversas. São respostas solidárias, de primeira linha, com as quais se mostra a interdependência social, se pode superar o individualismo e afirmar o sentido comunitário. As práticas económicas baseadas no trabalho associado, na cooperação, na gestão democrática e na solidariedade entre iguais, resolvem problemas da existência que isoladamente teriam solução difícil. Em vista disto, analisa-se como, «de uma forma mais espontânea ou mais refletida, numa atitude mais interesseira ou mais altruísta», os portugueses se mobilizaram para criarem as respostas necessárias a muitas circunstâncias da pandemia. Defende-se, assim, a necessidade de

restaurar as relações cooperativas e a democratização da economia, tão essenciais para superar as dificuldades sistémicas.

Num país marcado pelas desigualdades no trabalho, no rendimento e nas famílias e, portanto, na economia, na sociedade e no território, é preciso contrapor um esforço coletivo para as superar. Salientando as questões de género e sabendo que tudo deriva da desigualdade na repartição do rendimento e da riqueza, Lina Coelho, depois de uma sistemática análise das desigualdades e da incidência da pobreza, propõe, um esforço coletivo assente nas vantagens da equidade, sabendo-se que isso é uma decisão de economia política. Sugerindo recolocar o cuidado no centro da vida e mostrando quais são os aspetos centrais de uma alternativa, conclui que tudo isto requer um Estado social robusto, dotado de capacidade de resposta qualificada e equitativa para todas as pessoas.

A perspetiva multiescalar em que nos colocamos leva-nos, enfim, à família e à sua organização interna: Ana Paula Relvas, Gabriela Fonseca, Daniela Lourenço e Carla Crespo tratam, nesse contexto, da diferenciação dos jovens adultos e da sua autonomização, sabendo-se que a transição para a idade adulta tem vindo a complexificar-se desde há muito, em vista de mudanças demográficas, económicas e socioculturais. Tendo por base três estudos que realizaram mostram isso mesmo, com perceções diferentes de pais e filhos e com variações atendendo à condição socioeconómica. É claro que houve acelerações trazidas pelas crises e a pandemia interfere agora nesses processos de forma intensa, pelo que o apelo a um reforço ainda maior da solidariedade comunitária e familiar intergeracional ganha particular expressão.

Ricardo Coelho lembra bem como a situação inesperada da pandemia não pode fazer esquecer a insensatez ambiental, em múltiplos planos, e «interações sociedade-ambiente-economia conflituosas e até destrutivas», que já há muito deviam ter alertado o mundo para a calamidade. Nota como os problemas ambientais são graves em Portugal, exposto a níveis elevados de poluição do ar e da água, de degradação dos solos, de desordenamento do território, de pobreza energética e de escassez de alternativas de mobilidade.

E defende como um *Green New Deal* verdadeiramente transformador não pode ser meramente um programa para relançar o crescimento económico, tendo de envolver uma transformação da economia em várias dimensões, dado que se trata também de alcançar justiça social e sustentabilidade ambiental e de promover um tipo de emprego mais qualificado e mais qualificante.

Macroeconomia e organização económica, políticas públicas, segurança social, trabalho, emprego e produção, territórios urbanos, ambiente, famílias, interdependências sociais e desigualdades – estas podiam ser as palavras-chave deste livro para com elas estudarmos vulnerabilidades a que não podemos deixar de dar atenção. Mas interessamo-nos também pelas alternativas. E elas ficam aqui propostas em todos os domínios. A incerteza radical que nos rodeia é o convite mais forte para que discutamos e olhe-mos para o essencial, sabendo que não pode ser nas velhas racionalidades nem nas velhas restrições que encontramos os termos da discussão. É a vida que se nos impõe como maior valor. Tanto as vidas individuais como a vida que tem de orientar a nossa reorganização coletiva, na economia, na sociedade, no espaço público e político. O «processo da vida», que um sábio antigo, o economista político Thorstein Veblen, usava para definir o objeto da sua disciplina, a Economia, deve ser hoje de novo o nosso mote.