

José Reis

Centro de Estudos Sociais
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

A Economia Portuguesa: Entre Espanha e as Finanças Transnacionais *

Resumo

Defende-se neste texto que há duas questões centrais que caracterizam a organização internacional da economia nos dias de hoje: a formação de blocos regionais, processo em que são relevantes economias e dinâmicas de proximidade, e as inovações financeiras, responsáveis por uma intensa circulação de activos e meios de pagamento no plano transnacional. Estas duas realidades são significativas para a análise da economia portuguesa, visto que, por um lado, as relações com Espanha foram o grande *facto novo* decorrente da integração europeia e, por outro lado, é hoje muito forte a inserção da nossa economia em fluxos de capitais internacionais com que satisfaz as suas necessidades de financiamento, decorrentes de uma descoincidência crescente entre produção e consumo. Estas duas questões concretas são objecto de análise empírica detalhada no texto, onde se discute também o papel do Estado na configuração dos regimes internacionais.

1. A economia global: mobilidades e territorializações

Os processos económicos contemporâneos são marcados por duas características muito fortes: mobilidades e territorializações. O que correntemente se chama globalização representa uma visão em que é central a noção de *liberdade territorial* dos agentes, pois o que está em causa é uma intensificação original das interacções socioeconómicas (seja nos planos interestatais, inter-regionais ou transnacionais, seja nos domínios económico, cultural, territorial ou simbólico). Assim sendo, a dependência face ao que é dotado de mobilidade e de capacidade de hierarquização sistémica tornar-se-ia geral, visto que estas são as qualidades dos agentes que têm poder de comando principal, os quais agem num plano aterritorial. O mundo estruturar-se-ia predominantemente a partir de relações de heteronomia. A convergência entre nações é, nestes termos, a regra, já que quer as

* Texto publicado em *Boletim de Ciências Económicas*, Vol. 45-A (2002)

estruturas de produção, quer as relações entre economia, sociedade, política e Estado, são influenciadas decisivamente pela concorrência, pelo determinismo tecnológico, pela mobilidade de capital, pela difusão das práticas “vitoriosas”, pela imitação.

Acontece, contudo, que ao lado deste modo de ver surgem outras hipóteses e realidades (não necessariamente rivais, embora o ecletismo não seja bom conselheiro). Uma delas é que as decisões dos agentes tanto se alimentam daquela característica geral, representada na *intensificação* das relações sociais, quanto do que poderíamos chamar uma profunda *dependência contextual*, no sentido em que não só é grande a variabilidade das expressões concretas dos fenómenos socioeconómicos, como ela radica em mecanismos diferenciados e plurais, de que fazem parte processos e dinâmicas de proximidade. Importará, então, ter em conta tudo o que diz respeito à criação de relações horizontais, de economias de aglomeração e de proximidade, e à formação de dinâmicas territorializadas e, portanto, diferenciadas, assentes na cooperação, em aprendizagens, em conhecimentos tácitos, em culturas técnicas específicas e em inter-relações sinérgicas. Este modo de ver está, evidentemente, dependente da “disponibilidade mental” para perceber que as realidades socioeconómicas concretas, para além de *espessura* própria, dispõem frequentemente de circunstâncias que as levam a percorrer trajetórias singulares.

Julga-se, pois, avisado que, na apreciação das dinâmicas económicas actuais, se mantenha uma linha de tensão permanente que contraponha *mobilidades* (ou desterritorializações) a *localizações* (diferenciações territoriais), porque é disso que as dinâmicas económicas são feitas (retomo aqui os termos da discussão proposta em Reis, 2001). Bem se sabe que a discussão actual sobre a globalização das economias é, na sua maior parte, tributária do primeiro termo daquela tensão. Já se viu que, no centro do problema, estão relações geoeconómicas. O princípio da mobilidade (da não-distância e dos não-lugares) é o elemento tido mais em atenção. E nem o facto de ser hábito avançar-se com a asserção, já convencional, de que o binómio global/local (ou territorializações/desterritorializações) é um dos dados das relações económicas contemporâneas altera substancialmente o problema tal como ele é posto pelas visões “globalistas”, visto que ele significa exactamente uma visão da diferença e dos territórios em que estes são apenas o resultado de uma relação tributária da dominação e da hierarquia estabelecidas por oportunidades oferecidas verticalmente.

A introdução das hipóteses da diferenciação das economias, a insistência na importância das relações de proximidade (que exprimem territórios concretos em vez dos territórios “abstractos e ilimitados” das relações geoeconómicas), a própria convicção radical de que o mundo evolui por trajectórias inesperadas, querem significar que as agendas de investigação contemporâneas, tão ocupadas pela temática da globalização, não devem deixar de dar o devido espaço ao “processo da vida”, como bem aconselha uma preocupação institucionalista¹, e não devem também deixar de dar lugar à dimensão necessariamente conflitual das dinâmicas contemporâneas, e que se expressam tanto na globalização quanto na localização, tanto na convergência dos sistemas quanto na diversidade, tanto nas influências hegemónicas quanto na incerteza e nas singularidades.

O reconhecimento de que as interacções transnacionais são muito mais fortes do que nalgum outro período da história do capitalismo serve-nos para que, numa aproximação geral, nos detenhamos sobre evoluções recentes das circunstâncias supranacionais que influenciam as economias dos países. Mas também aqui há duas dimensões distintas da evolução da organização da economia mundial que são passíveis de associar, com propriedade, à intensificação das interacções económicas e sociais que caracterizam o período que atravessamos. Trata-se, por um lado, da tendência para a formação de *blocos regionais* muito integrados (de facto, o mundo representa-se melhor na geografia económica de uma *triade* que se debruça intensamente sobre o interior de cada um dos seus pilares do que na ideia de globalização) e trata-se, por outro lado, das *inovações financeiras* (cuja velocidade é o grande facto novo dos nossos dias, sem grande comparação com as dimensões tecnológicas e industriais, onde não há grandes motivos para espanto). Se o primeiro fenómeno representa bem a influência da proximidade e das relações territoriais, o segundo é o exemplo da dominância aterritorial e da impessoalidade das interacções. Estes dois aspectos – que em si mesmos mostram como a intensificação das relações internacionais geram efeitos de natureza muito diversa – são particularmente significativas para a apreciação das dinâmicas de uma economia nacional e, com especial relevo, de uma pequena economia europeia de natureza intermédia, integrante do espaço do euro, como é a portuguesa, e por isso lhes dedicarei atenção mais adiante.

2. A regionalização do mundo: dinâmicas de proximidade na globalização

¹ Para uma discussão do institucionalismo em economia, cf. Reis, 1998.

A consolidação de blocos regionais exprime-se através de uma aceleração das relações económicas entre os países que os constituem. São relações mais intensas do que as que ocorrem no espaço mundial propriamente dito e desenvolvem-se através de significativas lógicas de *proximidade* e contiguidade territorial entre economias.

Este facto, conjugado com o da chamada triadização da economia mundial, leva-me a admitir que estamos perante uma espécie de *dupla regionalização* do mundo. Na tríade, os três grandes espaços económicos mais ricos² delimitam, praticamente, o tamanho do mundo "globalizado". Falar de triadização significa que "o mundo encolheu" à medida que a integração económica e cultural se acentuou, de tal forma que é nas três regiões do planeta acabadas de referir que a grande parte das transacções económicas (e simbólicas) tende a efectuar-se — é *dentro de* cada uma delas e *entre* elas que se efectuam 3/4 das trocas mundiais (em 1970, o valor correspondente era apenas de 60%).³ A este indicador acresce a particularidade de que, em 1970, as trocas intracontinentais eram 1/3 daquele valor global, enquanto hoje só essas trocas são 2/3 do total do comércio dentro da tríade (Petrella, 1997: 79-80). Quer isto dizer que o comércio se concentrou em três pólos e que cada um dos pólos aprofunda as trocas dentro do seu próprio espaço muito mais rapidamente do que acontece com as relações estabelecidas por cada um com o resto do mundo e mesmo com os dois restantes blocos.

Em resultado da triadização, os 102 países mais pobres só representam cerca de 1% das exportações mundiais e 5% das importações (os 148 países em desenvolvimento representam pouco mais de 1/4 desses indicadores). Na medida em que as dinâmicas mais fortes são as que se confinam àqueles três grandes espaços, os perdedores são excluídos da economia globalizada e abandonados à sua sorte, desfazendo gradualmente as suas ligações com os países e regiões mais desenvolvidos e em maior crescimento. Aparece, assim, uma nova divisão no mundo, coincidindo com a emergência da globalização. Infelizmente, este — e só este — é o grande domínio de confirmação das hipóteses da convergência dos sistemas: exclusão dos perdedores. O erro de quem toma as hipóteses da convergência como gerais e de validade universal (cf. Berger e Dore, 1996) torna opaco o

² O espaço europeu, constituído pela União Europeia e pelos seus alargamentos potenciais; o do continente americano, sob a liderança dos EUA e representado no Acordo de Comércio Livre da América do Norte, NAFTA, e no Mercado Comum da América do Sul, MERCOSUL; o Japão e as economias industrializadas do Pacífico.

³ Quando, em vez de países, analisamos o comércio entre blocos económicos fará sentido continuar a considerar as trocas do mesmo modo, como se de comércio entre países se tratasse? No caso da União Europeia, estamos num mercado único e numa união económica e monetária.

facto de que ela ocorre não do ponto de vista sistémico mas apenas numa parte, e só numa parte, de um sistema.

A outra regionalização, a que resulta do aprofundamento das relações económicas em subespaços transnacionais contíguos, dentro dos blocos, tem nas dinâmicas de proximidade fronteiriça o seu elemento essencial. Importa não esquecer, neste contexto, que os Estados-nação são ainda (e provavelmente sê-lo-ão duradouramente) o nível principal de ancoragem das dinâmicas transnacionais e que Estados-nação os há cada vez mais, visto que o seu número aumentou, não apenas com as descolonizações, mas também com a fragmentação de entidades estaduais ou federais. É certo, no entanto, que o fenómeno do reforço das relações de proximidade entre países é contemporâneo do facto de a integração económica se ter realizado e intensificado através da constituição dos blocos acima referidos, os quais assumem uma importância cada vez maior nas regulações supranacionais. Isto quer dizer que a erosão das bases nacionais do funcionamento do Estado e da economia, sendo grande e indiscutível, não implica que elas deixem de ser referenciais importantes para novos processos de organização da vida material, de que faz parte um movimento no sentido de adensar relações de nível *infraglobal* dentro de blocos económicos regionais (e a que também não são alheios fenómenos geradores de economias de aglomeração e de capacidades de autosustentação fortes, como acontece nas grandes metrópoles e em várias regiões infra-estatais). Ora, qualquer destes processos representa modos de "localização" dos factores de organização, facto que nos obriga a olhar com atenção para as complexidades da globalização.

3. Inovação financeira: a dimensão *aterritorial* da globalização

A segunda dimensão que aqui me interessa representa um dos aspectos mais emblemáticos da visão globalista e diz respeito à liberalização dos movimentos financeiros, que assumem uma grande volatilidade e uma óbvia ateritorialidade, oferecendo-se como fonte de liquidez para o financiamento de dinâmicas económicas que surjam algures. Este é, de facto, um dos dados mais originais da fase da economia mundial que atravessamos, e que nos obriga a distinguir, mais abertamente do que nunca, entre mercados financeiros e mercados "reais", tornando-se claro que há uma nova "superestrutura" de circulação de activos que "paira" sobre a economia, influenciando os seus diferentes espaços "reais". É este o grande passo que distingue radicalmente a lógica

de regulação das economias nacionais no pós-guerra da que hoje prevalece. É este passo, e não qualquer determinismo tecnológico ou a anulação das singularidades institucionais de cada espaço económico⁴, que me leva a considerar que é sempre possível inventar e percorrer trajectórias singulares, capazes de se apresentarem como rivais de outras que visam igualmente alcançar a eficiência e a inovação.

Como se sabe, o compromisso que predominou nas economias desenvolvidas entre os anos cinquenta e oitenta do século passado tinha essencialmente a ver com a inserção dos cidadãos perante o trabalho. Por isso, as questões principais que deviam ser objecto de regulação — e em que assentavam as dinâmicas económicas, sociais e políticas — eram as que dizem respeito ao salário directo (que se formava antecipando os ganhos de produtividade de um sistema económico com forte crescimento), ao acesso às carreiras profissionais e ao reconhecimento de qualificações, ao salário indirecto e às políticas sociais, à repartição social dos benefícios do crescimento. Regulação condizia, pois, com relação salarial. O bem-estar era essencialmente uma garantia que apelava para o Estado (onde a reprodução social dependia mais das políticas de protecção) ou para o Estado e a sociedade (onde a reprodução social assentava também em mecanismos de informalidade, de proximidade e de pertença local, como acontece no caso português). As políticas do Estado-Providência e actuações de natureza keynesiana simbolizavam bem este acordo e este modo de regulação, coisa que nos países semiperiféricos era acompanhada de papéis inclusivos relevantes atribuídos implicitamente às estruturas geradoras de sociabilidades de proximidade (família, vizinhança, relações de paternalismo, actividades informais), decorrendo daí um lugar importante para as economias locais (como acontece em Portugal, em que foram sempre importantes certos dinamismos locais e uma heterogeneidade territorial significativa, ligada às formas de urbanização difusa, aos sistemas de pequenas e médias empresas, à pequena agricultura).

Ora, o acordo que hoje tende a predominar dentro de cada economia nacional é o que reconhece e estimula um forte papel para a inserção no sistema mundial (o qual é apresentado tanto como restrição quanto como possibilidade), ao mesmo tempo que se desloca para o campo das relações financeiras (cujos fluxos servem para dotar as

⁴ Não discuto agora se o que melhor define um espaço económico são agregações de países ou regiões ou modelos de regulação semelhantes.

economias de maiores margens de financiamento, com consequência no prolongamento dos ciclos económicos expansivos e nas formas de crédito e de consumo dos particulares). As questões da inserção nos fluxos financeiros internacionais e nos fluxos de financiamento do consumo substituem a anterior centralidade da inserção salarial, mesmo numa economia como a portuguesa. Este é, pois, um campo de análise que justifica o interesse crescente daqueles que têm como prioridade o conhecimento dos modos de regulação e das formas de enquadramento institucional das economias.

4. De onde vem a economia portuguesa

Analisarei adiante estas duas dimensões acabadas de referir, decorrentes da globalização, e considerá-las-ei espelhos particularmente impressionantes de novíssimas dinâmicas da economia portuguesa: evidenciarei os resultados da emergência de uma lógica económica de proximidade no quadro da integração transnacional, a que chamarei iberização, por um lado, e, por outro, apontarei uma significativa alteração das relações da economia portuguesa com o resto do mundo através das questões estritamente financeiras.

Antes de me deter nessa matéria, parece-me que o entendimento dos impactes na economia portuguesa resultantes da intensificação das relações económicas justifica que dediquemos atenção a alguns dos marcos assinaláveis do século XX português, anteriores ao surgimento de uma agenda de investigação sobre a globalização. Desses marcos fazem parte os vislumbres de industrialização nos anos 20 e 30 (com crescimento assinalável e o lançamento de uma política de substituição de importações), os primeiros passos de uma nova indústria já ligada à exportação, no final dos anos 30, e, sobretudo, o processo industrialista do pós-guerra, baseado na hidroelectricidade e nas indústrias de base (química, siderurgia, cimentos), que consolidou uma matriz industrial com inter-relações produtivas modernizantes, alheias à ideia clássica e errada de simples país agrícola, mas consonantes com a natureza autárquica da trajectória económica (Reis, 1999: 33-35).

Tratou-se, evidentemente, de um período em que "nação e império [foram] categorias fundamentais na estratégia política e económica" (Murteira, 1997: 93). Num contexto em que são relevantes a participação na criação da Associação Europeia de Comércio Livre, EFTA, (Convenção de Estocolmo, em 1960) e o acordo com a Comunidade Económica Europeia, CEE, de 1972, a grande ruptura na industrialização do pós-guerra que é a criação da Lisnave, em 1961, a qual representa o surgimento de uma

actividade que, com a transitoriedade conhecida, se dirige ao mercado internacional e aposta num sector não protegido. É a partir daí, num quadro em que é sempre saliente a intervenção do Estado e em que não faltaram iniciativas — geralmente bloqueadas — para ir gerando um adensamento da capacidade de organização interna da indústria (as indústrias mecânicas e eléctricas consolidaram-se ao lado dos sectores do têxtil, do vestuário e do calçado, que representam o "excesso de especialização" da nossa estrutura produtiva) - é a partir daí, dizia, que "a tendência de longo prazo dominante na trajectória portuguesa (...) é a crescente abertura ao envolvimento externo" (Murteira, 1997: 94). Essa abertura, traduzida no aprofundamento da integração no espaço europeu (ao qual haveria de quase se confinar, num processo de "regionalização" que, a partir de 1986, revelaria uma intensa feição de "iberização"), não deixou de ser uma abertura difícil, "relutante", e marcada por fortes particularidades. Afinal, estávamos em presença de uma economia "duradouramente periférica", sujeita a uma "regulação condicionada", cujo traço mais saliente foi um crescimento sem qualificação.

É aqui, aliás, que se abre o espaço para se introduzir o "factor de compreensão das incapacidades de endogeneização do crescimento industrial" dos anos 50 e 60 e para assinalarmos que a emigração foi a "forma mais intensa de inserção internacional da economia portuguesa", facto que não apenas evidencia que, nas décadas de maior abertura da economia, a "principal exportação para os mercados europeus [foi] uma mercadoria muito particular, a mão-de-obra" (Reis, 1999: 41) - uma integração "por via da 'economia do trabalho'", como sublinha Mário Murteira (1997: 96), que também assinala devidamente o facto de o "económico" e o "humano" terem em Portugal um alinhamento inverso do que ocorreu noutras economias semelhantes, visto que, no caminho português, o desenvolvimento dos recursos humanos vai atrás do crescimento. Vários aspectos estarão com isso relacionados. Por exemplo, o facto de só a partir da adesão à CEE as exportações portuguesas aumentarem mais do que as exportações mundiais, pois até aí, e apesar da abertura da economia, Portugal não beneficiou da expansão do comércio internacional. E também a circunstância de, ao lado da emigração, do desenvolvimento de uma matriz de indústrias básicas e de uma tendência para a extroversão, a formação social portuguesa ter sempre um "recurso à mão": a plasticidade das suas estruturas internas, capaz de gerar dinâmicas ou efeitos de compensação de vária ordem, desde os mais defensivos (como as relações entre uma agricultura de natureza complementar e informal e mercados de trabalho dinamizados pela indústria ou os serviços; como a multidimensionalidade das

economias familiares, capaz de gerar formas de reprodução social mais avançadas do que os indicadores formais deixariam supor), até aos portadores de maior capacidade inovadora (como os sistemas produtivos locais onde se adensam capacidades produtivas relevantes para o conjunto da economia).

Ora, esta economia que gerou autarcicamente uma industrialização, que se inseriu nos mercados internacionais de mercadorias de forma difícil (visto que a exportação de mão-de-obra representou uma inserção mais intensa do que a de produtos), que convocou repetidamente as especificidades internas para calibrar a sua organização, esta economia, está hoje sujeita a mecanismos novos e intensos de transnacionalização. A pergunta, mais uma vez, é esta: o resultado continuará a gerar diversidades ou promoverá homogeneização, num quadro de transnacionalização?

5. As novíssimas dinâmicas de mudança da economia portuguesa: da iberização à “volúpia” financeira

A economia portuguesa, dada a sua natureza semiperiférica, não conheceu, portanto, modos de regulação como os das economias avançadas e registou particularidades assinaláveis. Mas é totalmente razoável pensar que hoje em dia são mais fortes as influências que a nossa economia colherá do plano supranacional e que determinarão as suas dinâmicas. Deseja-se que elas sejam tributárias de uma ordem internacional mais justa e mais equilibrada. Por agora, basta que nos detenhamos em tendências já consolidadas para avaliarmos o que de novo se está a passar. Os dois factos em que tenho vindo a insistir para encontrar inovações na configuração internacional das economias (aprofundamento dos blocos regionais e globalização financeira) representam traços fortes do enquadramento externo das economias nacionais e por isso são bons pontos de referência para uma análise das tendências. São exactamente esses dois factos que associarei às duas primeiras originalidades dos tempos recentes da economia portuguesa: a sua iberização e a intensificação das relações financeiras supranacionais.

As dinâmicas territoriais de proximidade: Portugal perante a Espanha

No que diz respeito à inserção da economia em espaços exteriores, o grande facto novo que a adesão de Portugal às comunidades europeias, em 1986, trouxe foi a alteração radical do relacionamento com Espanha. Nessa altura, a geografia do comércio externo já estava assente na Europa – os outros continentes tinham gradualmente perdido significado.

Mas era de uma Europa transpirenaica que se tratava. E, mesmo assim, o nível de “europeização” do nosso comércio externo ainda cresceu de forma assinalável (como é particularmente notório na origem das importações).

Hoje, a União Europeia tem um peso de cerca de 80% de todo o comércio internacional do país, quer na entrada quer na saída de mercadorias. Mas insiste-se que o facto mais relevante trazido pelo aprofundamento da integração real e formal na União Europeia é exactamente a importância assumida das relações económicas de proximidade, isto é, a iberização da nossa integração europeia.

Quadro 1
Espanha e União Europeia: pesos no comércio externo português

	1980	1985	1986	1992	1995	1999
% nas entradas						
14 países da União Europeia	48.6	48.5	61.9	76.5	75.1	78.1
Espanha	5.5	7.4	10.9	16.6	18.8	25.3
% nas saídas						
14 países da União Europeia	65.3	68.7	75.1	80.7	81.2	83.2
Espanha	3.6	4.1	6.6	14.8	15.1	18.1
taxa de cobertura (%)						
Com Espanha	31.9	41.1	45.6	54.1	49.6	43.9

Fonte: INE, Estatísticas do Comércio Internacional

Em 1980, por exemplo, a Espanha não representava mais do que 3.6% das nossas exportações e 5.5% das nossas importações. A partir de 1986, registou-se um rápido crescimento que coloca este país como o principal fornecedor (25% das importações portuguesas, em resultado da multiplicação do peso de Espanha na nossa quota de mercado de importações por um factor próximo de 5) e como um dos principais destinos das nossas exportações (18% do total, em resultado da multiplicação por um factor superior a 5). A taxa de cobertura das importações pelas exportações é hoje de 44%. O défice comercial com a Espanha representa 46% do défice comercial total. Por detrás destes números há todas as dimensões (económicas, culturais, simbólicas, políticas) que consolidam lógicas de proximidade. E esta é, porventura, uma trajectória inesperada: ver a integração europeia trazer-nos a proximidade e a transnacionalização trazer-nos o território de contiguidade não era, certamente, a mais óbvia das previsões há vinte anos atrás.

No que respeita ao investimento directo, é notório que a Espanha representou um destino significativo do esforço de aplicação de capitais no exterior por parte das empresas portuguesas ao longo da segunda metade da década de oitenta. Mas, no momento em que o

investimento directo português no estrangeiro se tornou significativo, a partir de 1996, não é a Espanha o destino mais relevante (é o Brasil). Contudo, neste mesmo período, a Espanha (juntamente com o Reino Unido e os Países Baixos) é inquestionavelmente um investidor principal.

Quadro 2
Investimento directo: Espanha como origem e como destino

	1989	1990	1991	1992	1996	1997	1998	1999	2000
Espanha como origem*	11.7	14.1	12.1	8.0	45.4	20.7	15.7	-38.5	6.3
Espanha como destino**	20.3	21.9	47	52.5	9.4	15.4	9.8	-20.9	6.3
*Investimento directo espanhol/IDE total em Portugal (%)									
**Investimento directo português em Espanha/ Total do investimento português no exterior (%)									

Fonte: Relatórios do Banco de Portugal

Pode assim dizer-se que, numa época em que o termo emblemático é globalização, o espaço económico do nosso relacionamento externo é cada vez mais europeu do que mundial e é cada vez mais ibérico do que europeu. Está em aberto a discussão. São claros os indícios de que a iberização constitui uma sub-integração e é, portanto, uma integração dependente? Ou espaços e economias de proximidade são oportunidades e abrem oportunidades? Parecem muito mais fortes os sinais que levam a uma resposta positiva à primeira pergunta (Coelho, 1995). Poderá haver, também neste domínio, trajectórias inesperadas?

Os capitais do mundo: a intensificação das relações financeiras

Nos últimos anos, a intensificação da internacionalização dos fluxos financeiros entre as economias acelerou-se de maneira muito forte. Quanto ao nosso país assiste-se, como sublinha o Banco de Portugal, a uma “significativa alteração da economia portuguesa com o resto do mundo”. A circunstância de estarmos perante uma pequena economia aberta que passou a estar integrada numa união monetária é, obviamente, um facto decisivo desta mudança.

A análise da Balança de Pagamentos mostra-nos como a Balança Financeira tem vindo a registar esta intensa relação com os movimentos de circulação de activos e passivos, quer sob a forma de investimento directo, quer sob a forma de operações bancárias.

Quadro 3

Balança de Pagamentos

	Saldos em percentagem do PIB		
	1998	1999	2000
Balança Corrente	-6.9	-8.3	-9.9
Mercadorias	-10.7	-11.9	-13.3
Serviços	1.7	1.5	1.7
<i>Turismo</i>	2.8	2.6	2.9
Rendimentos	-1.4	-1.3	-1.6
Transferências Correntes	1.7	1.5	1.7
<i>Transferências privadas</i>	2.9	2.9	3
Balança de Capital	2.2	2.1	1.4
Transferências públicas	2.2	2.1	1.4
Balança Financeira	5.6	7.4	9.6
<i>Investimento directo de Portugal no exterior</i>	-2.6	-2.9	-5.5
<i>Investimento do exterior em Portugal</i>	2.8	1	4
Investimento de carteira	-0.6	3.1	-1.8
<i>Activos</i>	-5.4	-5.6	-4.2
<i>Passivos</i>	4.8	8.7	2.5
Outro investimento	6.4	6.3	13.2
<i>Activos</i>	-6.2	0.4	-9.3
<i>Passivos</i>	12.6	5.9	22.5

Fonte: Relatórios do Banco de Portugal

No início está a produção... De facto, a questão que define a crescente inserção da economia portuguesa no sistema transnacional de fluxos de capitais é o diferencial crescente entre despesa e produto, entre investimento e poupança, coisa que origina uma necessidade de financiamento da economia através de recursos externos. O primeiro elemento marcante da relação da economia portuguesa com o contexto internacional é, com efeito, a deterioração do saldo negativo da balança de mercadorias, que atingiu 13.3% do PIB em 2000 e é crescente (neste ano ele foi particularmente influenciado pelo deflator do comércio externo e pela evolução negativa dos termos de troca, com relevo para os preços do petróleo). É certo que o turismo e as transferências privadas internacionais (remessas de emigrantes) continuam a dar um contributo positivo para o nível do saldo da Balança Corrente, mas este foi negativo e correspondeu a 9.9% do PIB, pelo que o saldo negativo da Balança Corrente e da Balança de Capital (em que são relevantes os fluxos financeiros com a União Europeia) foi, em 2000, de 8.5% do PIB. Este valor, que corresponde ao endividamento externo da economia, é o resultado de uma tendência de crescimento (era 4.7% do PIB dois anos antes). A entrada de fundos que a balança financeira regista corresponde à necessidade de financiamento da economia depois dos movimentos correntes e de capital, e salda-se em 9.6% do PIB. Pode, pois, dizer-se que esta é a medida da importância na economia portuguesa da esfera estritamente financeira e assinala a sua dependência face a fluxos de capital globais e anónimos (a poupança interna

e as transferências de capital da União Europeia são insuficientes para financiar o investimento dos sectores residentes).

Nesta avaliação dos movimentos, reais e financeiros, que evidenciam a natureza da inserção da nossa economia no contexto transnacional são dignos de registo três factos importantes:

- as remessas dos emigrantes continuam a registar valores significativos, estabilizados à volta de 3% do PIB;
- o saldo dos fluxos financeiros com a União Europeia representam um valor ligeiramente inferior ao das remessas dos emigrantes, na proximidade de 3% do PIB (o menor valor das transferências públicas de 2000, 1.4%, é circunstancial e deve-se ao início de um novo QCA);
- o investimento directo de Portugal no exterior (cf. Quadro 4), que começou a ser assinalável a partir de 1997 e colocou o nosso país na posição de investidor líquido, foi em 1999 e 2000 superior ao saldo dos fluxos financeiros com a União Europeia e em 2000 foi superior à soma das remessas dos emigrantes e dos financiamentos europeus⁵.

Quadro 4
Investimento Exterior, Remessas de Emigrantes e Financiamentos Europeus

	Em milhões de Euros				
	1996	1997	1998	1999	2000
1. IDE de Portugal no exterior	604.1	1682.9	2659.2	3183.5	6365.6
2. IDE em Portugal	1145.0	2165.7	2824.0	1061.0	4609.0
2/1	1.9	1.3	1.1	0.3	0.7
1. Em % PIB	0.7	1.8	2.6	2.9	5.5
2. Em % do PIB	1.3	2.3	2.8	1.0	4.0
PIB pc	86736.5	93036.6	101639	108665	115263
Remessa de emigrantes em % do PIB	3.1	3.1	2.9	2.9	3.0
Saldo com EU em % PIB	3	3.1	2.9	2.7	1.7

Fonte: Relatórios do Banco de Portugal

⁵ É necessário que leiamos esta informação munidos da ideia de que o IDE não é regular e pode ser marcado por operações significativas, como foram as do investimento recente de empresas portuguesas no Brasil. É também assinalável o facto de o IDE em Portugal ter caído muito fortemente na primeira metade da década de noventa (era 4% do PIB em 1990 e foi 1.3% em 1996), mas inverteu a tendência a partir de 1996 situando-se agora no mesmo patamar de 1990.

Neste contexto, o facto de Portugal ter aumentado de forma dramática a sua capacidade de investimento no estrangeiro, passando de 604 milhões de euros em 1996 para 6365.6 em 2000 é um dado substantivo que mais merece ser assinalado. Foi em 1997 que este fenómeno de internacionalização da economia se tornou notório, atingindo 1.8% do PIB. Em 1999 e 2000 Portugal passou de importador a exportador líquido de capitais. Nestes anos, o Investimento Directo Estrangeiro (IDE) no exterior representou, respectivamente, 2.9% e 5.5% do PIB, mais do que o valor correspondente do saldo dos fluxos financeiros com a União Europeia, que foi de 2.7% e 1.7%.

Vistos os três grandes movimentos de pagamentos internacionais (mercadorias e serviços, capitais e financeiros, correspondentes às três balanças convencionais) e assinaladas três questões que se salientam na discussão dos mecanismos de dependência da economia portuguesa (remessas de emigrantes, transferências da União Europeia e investimento directo), é agora o momento de nos interrogarmos sobre o que constitui o essencial dos movimentos da balança financeira e sobretudo do movimento “anónimo” de capitais com que se satisfazem as necessidades de financiamento da nossa economia, resultante do diferencial crescente entre investimento e poupança.

São dois os factos assinaláveis. O primeiro é o dos investimentos de carteira. Mas aqui o dado relevante (cf. Quadro 3) é o de os residentes adquirirem títulos no exterior segundo valores anuais que representaram entre 4 e 6% do PIB, e que em 1998 e 2000 significaram, comparados com as entradas (aquisições de títulos nacionais por não-residentes), uma saída líquida de capitais.⁶ O segundo facto é o mais assinalável dos dois.

Diz respeito aos movimentos de financiamento externo das instituições bancárias,⁷ registados no item Outro Investimento, da Balança Financeira (cf., de novo, o quadro 3) e cuja aquisição de passivos equivale a 22.5% do PIB, em 2000, saldando-se a entrada de meios de financiamento da economia por este meio em 13.2% do PIB, no mesmo ano (e denotando uma tendência crescente muito forte, pois os valores correspondentes nos dois anos anteriores foram da ordem dos 6%). Esta captação de meios

⁶ Os fluxos de investimento de não residentes em título e aplicações foram, em 2000, 2.5% do PIB (8.7% em 1999), enquanto o investimento de carteira de Portugal no exterior corresponde a uma saída líquida de fundos correspondente a 4.2% do PIB (5.6% em 1999). Em 2000 há, assim, uma aplicação líquida de capitais em investimento de carteira no exterior por parte dos residentes equivalente a 1.8% do PIB (em 1999 registou-se o inverso: 3.1% do PIB).

⁷ Em 2000 a entrada de fundos na economia portuguesa resultante de operações dos bancos comerciais portugueses com bancos não residentes representou 10.5% do PIB (6.8% em 1999).

externos pelo sistema bancário destina-se, obviamente, ao desenvolvimento do sistema de crédito interno, designadamente à expansão do consumo.

Por detrás desta evolução está o que poderíamos chamar uma “privatização” das relações financeiras com o mundo, pois num país que deixou de ter moeda própria já não se trata de um fenómeno associável à falta de divisas ou à gestão cambial (caso em que se trataria de assunto do Estado e das políticas monetárias e cambiais e implicaria cenários recessivos) para passar a ser “uma acumulação de dívida privada dos particulares e empresas”, com limites introduzidos pelos próprios agentes individuais, visto que “a restrição externa é agora a que decorre da simples agregação das restrições orçamentais intertemporais dos vários agentes económicos”, como indica o Governador do Banco de Portugal no Relatório sobre a economia portuguesa em 2000.

E bem se vê que assim se passa, pois não só é visível a actividade dos mercados bancários que asseguram esta operação, como as famílias registam hoje um rácio entre a dívida e o rendimento disponível de 88.4% (era menos de 20% em 1990), sendo certo que agora encargos com juros pesam 4.1% no rendimento disponível e então representavam 5%.

A chamada “Posição de Investimento Internacional”, ao consolidar em stock os fluxos de entrada e saída de meios financeiros, mostra o grau em que os diferentes movimentos analisados colocam uma economia e evidenciam a sua posição devedora.

O resultado acumulado destes movimentos representa-se no facto de os activos e os passivos externos dos sectores residentes⁸ representarem, respectivamente, 130.5% e 165.5% do PIB (uma posição devedora da economia nacional perante o resto do mundo equivalente a 35% do PIB; era 9.6% do PIB em 1996 e 28.3% em 1999). Este é hoje, sem dúvida, um facto central na posição da economia portuguesa no mundo e motivo de interrogação sobre as suas estruturas e formas de organização internas.

Quadro 5
Posição de Investimento Internacional - Posições em fim de período
Em percentagem do PIB

⁸ O *stock* de títulos estrangeiros detidos por residentes é 38.6% do PIB (mais 2.7% que em 1999) e o stock de títulos nacionais detidos por não-residentes é 47.1% do PIB (mais 0.7% que em 1999). O conjunto das operações em que a mais significativa é o refinanciamento bancário salda-se em -31.4% do PIB.

	1996	1997	1998	1999	2000
Posição de Investimento Internacional	-9.6	-16.3	-21.4	-28.3	-35
Activos	80.1	100.5	108.1	115.1	130.5
Passivos	89.6	116.9	129.6	143.4	165.5
Por tipo de investimento:					
Investimento directo	-14.4	-13.6	-12.8	-10.5	-8.6
<i>Investimento directo de Portugal no exterior</i>	3.6	5.3	7.8	10.4	16.2
<i>Investimento do exterior em Portugal</i>	17.9	19	20.6	21	24.8
Investimento de carteira	-5.1	-16.6	-15.6	-10.5	-8.5
<i>Activos</i>	15.4	19.8	24	35.9	38.6
<i>Passivos</i>	20.5	36.4	39.6	46.4	47.1
Outro investimento	-10.1	-6.5	-11.5	-20.3	-31.4
<i>Activos</i>	41.1	55	57.9	55.7	62.3
<i>Passivos</i>	51.2	61.6	69.3	76	93.7

Fonte: Relatórios do Banco de Portugal

Uma internacionalização crescente: com que arbitragem?

Do meu ponto de vista, as questões do IDE de Portugal no exterior e a crescente dependência da economia relativamente a financiamentos exteriores, aqui sublinhadas, são — na sua radical novidade — matriciais para olharmos a economia portuguesa nesta fase. Ambas exprimem uma relação cada vez mais intensa com o ambiente internacional e a mobilidade dos capitais. A isto se juntam, aliás, outras tendências, que importa não desligar destas, e que reforçam a marca de internacionalização que rodeia a nossa economia.

Em primeiro lugar, o facto de Portugal se ter tornado também país de imigração e ser essa, porventura, a marca sociológica mais impressiva que influencia a sociedade portuguesa neste início de século, ao mesmo tempo que exemplifica bem o modo como o mercado de trabalho traz inovações à nossa vida colectiva (fazendo lembrar o que aconteceu no final dos anos setenta com os que retornaram das ex-colónias, num processo aliás de rápida absorção, que bem evidencia os elevados graus de flexibilidade da nossa economia e da nossa sociedade).

Finalmente, parece-me de sublinhar o facto de tudo isto ocorrer num contexto em que Portugal, enquanto Estado, é parte (não discuto agora com que estatuto real, sendo o estatuto formal conhecido) de uma arena onde mais claramente se exprime um dos principais papéis dos Estados contemporâneos e que é o de serem agentes das configurações internacionais da economia.

A pergunta que fica em aberto é a que se preocupa com o modo como se arbitrarão relações de proximidade e relações do estrito mundo financeiro. As primeiras são fruto do território e têm uma expressão mais facilmente identificável, as segundas são totalmente impessoais e caracterizam-se por uma forte volatilidade.

6. Conclusão

A análise aqui desenvolvida centrou-se na economia portuguesa e nos aspectos mais recentes da sua inserção internacional. Mas o meu ponto de partida foi a preocupação de detectar os traços que melhor possam caracterizar as dinâmicas económicas contemporâneas. Por isso, comecei por falar de globalização e de tensão entre mobilidades e territorializações. A essa luz, vimos que são dois os tópicos de análise que me pareceram úteis para observar a nossa economia num contexto assim caracterizado: Espanha e finanças transnacionais englobam as “novíssimas” dinâmicas da economia portuguesa. Ora, eu creio que estes dois aspectos, sendo específicos de Portugal, são-nos também úteis para pensarmos o mundo – o mesmo mundo com que a nossa economia está interligada, não apenas mais intensamente mas também de forma radicalmente nova. É por essa razão que vale a pena insistir na compreensão do que nos rodeia. Hoje, mais do que há pouco tempo atrás, (quando a mecânica subentendida no modo de encarar a nossa vida colectiva parecia confinar-se a um pequeno conjunto de peças bem encaixadas: o mundo dos espaços ricos do planeta, constituído pelas três geografias económicas a que venho chamando a tríade) é claro que os capitalismos de início de século ainda não sabem como se regularão. A incerteza radical que Keynes trouxe há mais de meio século para o centro do pensamento económico é hoje mais pertinente do que nunca. Devia ser indiscutível que há uma ordem internacional a criar e que ela tem de assentar na regulação de um sistema de espaços económicos bem maior do que o que a globalização das últimas décadas tinha em mente, de forma tão irresponsável e egoísta. Para além da tríade há muito mais mundo: há periferias e há continentes inteiros, como África, há a América Latina, a Índia, todo o mundo árabe, e há dezenas de espaços subcontinentais, regiões da economia-mundo que não-de reforçar as suas lógicas de proximidade e não-de ganhar com isso... A analogia é simplista mas vale a pena usá-la: a regulação do sistema económico internacional do pós-guerra partiu do intenso e original crescimento alcançado por políticas keynesianas dentro dos Estados-nação e fez disso uma regra de convivência com que todos ganhámos. Importa agora, que os limites do Estado-nação estão abalados e as integrações entre países que

formam regiões à escala da economia mundial são uma regra, que se faça para o mundo inteiro aquilo que então se fez apenas entre as economias ricas. Não basta, para isso, nem a finança nem a forma fácil de usar mão-de-obra barata por empresas transnacionais de tipo-porta-aviões.

Tal como o fordismo fez para as economias industrializadas, é preciso, mais do que criar economias, desenvolver sociedades, regular mercados de trabalho e aprofundar qualificações, capacitar cidades e territórios, beneficiar de culturas que são tão cultas como a nossa... Não é possível continuar a ignorar que países de regiões subcontinentais aprofundarão as suas lógicas de proximidade e criarão sinergias positivas (é para isso que deve servir a ajuda, a qual não pode ser dada por benfeitores altivos, mais ansiosos em serem imitados do que interessados na emancipação dos que lá estão...). Para tudo isto é preciso meter na cabeça que o mundo é, de facto, multipolar.

Desde o compromisso que funcionou no interior das economias industrializadas no pós-guerra — com o qual se regularam as relações com o trabalho e o salário, se estabilizaram políticas sociais reconfortantes e se afinou um certo concerto entre nações, no quadro de uma ordem internacional perceptível — até ao mundo de hoje produziram-se, de facto, grandes acelerações. Não só o cenário supranacional é diferente, como predomina uma volúpia financeira que intensificou fortemente os fluxos de financiamento das economias através de processos de natureza transnacional. A lógica da regulação alterou-se, passando da centralidade do que poderíamos chamar uma ética do trabalho e da inserção pela relação salarial para a centralidade de uma ética dos mercados e da inserção pelo consumo e pelo acesso ao dinheiro. Ao mesmo tempo, a geografia das relações comerciais e dos processos de integração abandonou as periferias, descartou continentes inteiros, omitiu espaços subcontinentais que certamente estão a reforçar as suas lógicas de proximidade e concentrou-se na trocas intracontinentais.

Uma forma de romper o eclectismo que caracteriza muitas das visões correntes sobre a globalização é identificar qual é a natureza precisa e diferenciadora dos processos em causa. Uma visão interaccionista, processual e contextualista é, porventura, o caminho mais acertado para entender como se estruturam os mecanismos de funcionamento da vida colectiva. No fim desse caminho está a possibilidade de identificarmos perante que níveis de *densidade* socioeconómica nos encontramos — que actores e agentes intervêm, que

capacidades de regulação e inovação existem, que capital relacional se acumulou, que margens de iniciativa se formaram, que "acazos" são possíveis...

O mundo organiza-se mais de acordo com estes níveis de densidade do que através de uma mecânica fria de homogeneização e indiferenciação. Portugal é um caso relevante para desenvolvermos esta ideia. É uma sociedade geradora de muitas perplexidades — desde logo pelo seu nível intermédio de desenvolvimento e pelo tipo de processos geoeconómicos em que se tem inserido (país colonizador, país subdesenvolvido, país da integração europeia...), mas também pelas relações entre o Estado e a sociedade (sociedade fortemente corporativa e sociedade de tão grande necessidade do Estado). Portugal é um caso que se presta mal a que se lhe aplique o esquema normal como que se representa a globalização: por exemplo, tem capacidades de organização local que não cabem na forma vulgar de ver as relações entre global e local e muito menos na ideia de que este é o "pau mandado" daquele. É que os seus "locais" significativos são factores importantes da formação de densidades que caracterizam estruturalmente o país — e é nessa genealogia que está muito da sua história e do seu destino.

Claro que essa heterogeneidade estrutural da sociedade portuguesa não é estática nem permanente e tende a ser certamente muito diferente no momento em que as mobilidades do capital, do trabalho e do conhecimento se aceleram e transformam e que as relações com a economia mundial conhecem a presença de fenómenos como os que aqui apresentei: lógicas de proximidade como a que a iberização indicia e uma forte intensidade das relações financeiras com o "mundo". O ponto principal está no facto de nem as fragilidades nem os dinamismos terem hoje a mesma natureza. Mas o ponto principal não está no facto de essa capacidade diferenciadora, que é resultado de processos socioeconómicos geradores de densidades, ter desaparecido ou ter sido submetida a um modelo uniforme resultante da globalização. É esta, aliás, a razão porque importa continuar a ser positivo acerca de Portugal.

Referências Bibliográficas

- Berger, Suzanne e Dore, Ronald, eds. (1996), *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca e Londres: Cornell University Press.
- Coelho, Lina (1995), “Iberização dependente: Uma reflexão sobre o investimento directo industrial na Região Centro”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 44, pp. 59-84.
- Murteira, Mário (1997), *Economia do Mercado Global: Ensaio sobre as condicionantes mega e macro das estratégias empresariais*. Lisboa: Editorial Presença.
- Petrella, Ricardo (1997), “Globalization and Internationalization: the Dynamics of the Emerging World Order“ in Robert Boyer e Daniel Drache (ed.), *States Against Markets: The Limits of Globalization*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- 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 (1999), *Economia Portuguesa*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Reis, José (2001), “A globalização como metáfora da perplexidade: Os processos geo-económicos e o “simples” funcionamento dos sistemas complexos”, *in* Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização: Fatalidade ou utopia?*. Porto: Afrontamento.

Palavras-chave

Globalização, Blocos regionais, Economias de proximidade, Economia portuguesa, Capitais transnacionais, Iberização.

Key-words

Globalisation, Regional blocks, Economies of proximity, Portuguese economy; Transnational capitals, “Iberisation”.

Abstract

The Portuguese economy: Between Spain and transnational finances

The position expressed in this text is that two main issues characterise the organization of the world economy: the formation of regional blocks, where proximity is relevant, and financial innovations implying an intense circulation of means of payment in a transnational context. These two features are significant for the present analysis of the Portuguese economy. On the one hand, the relationship with Spain (economy of proximity) is the relevant new fact after Portugal joined the European community, in 1986. On the other hand, the insertion of the Portuguese economy in the transnational flows of capital is now very strong in order to meet its financing needs, due to the growing gap between production and consumption. These two concrete issues are empirically analysed in the paper, where the role of the state in the configuration of international regimes is also discussed.