

JOSÉ REIS

**O TRIUNFO DA MACROECONOMIA:
QUESTÕES SOBRE A ECONOMIA
PORTUGUESA EM 1998**

nº 110
Abril, 1998

Oficina do CES
Centro de Estudos Sociais
Coimbra

José Reis

Professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
Centro de Estudos Sociais

O TRIUNFO DA MACROECONOMIA: QUESTÕES SOBRE A ECONOMIA PORTUGUESA EM 1998

1. Um novo "indicador de conforto": uma macroeconomia fiável

Na economia portuguesa, 1997 foi o ano do triunfo da macroeconomia. O PIB cresceu mais de 3,5%, e cerca de 1% acima de uma boa taxa de crescimento da União Europeia, considerada no seu conjunto (já em 1996 tinha crescido o dobro de uma moderada taxa europeia: 3,2% e 1,6%, respectivamente). O significativo dinamismo do investimento (com um crescimento real de 9,4%, para 2,6% da UE) consagrou a formação de um ciclo de crescimento que já deixou a grande distância a fase recessiva do início dos anos 90, e o mesmo é comprovado pela procura interna, que cresceu mais de 4%, quando a média da União é de cerca de 2%.

E vale a pena lembrar, para situar bem as coisas, que em 1993 o produto, o investimento e a procura evoluíram a taxas negativas e que, no caso do PIB, elas foram piores que as médias comunitárias. De facto, é de 1996 para cá que se desenha um quadro macroeconómico em que a Portugal se resitua numa trajectória de não-divergência.

O triunfo da macroeconomia espelha-se também, como é bem sabido, nos indicadores de convergência: défice global do Sector Público Administrativo (2.45%); dívida pública (a aproximar-se dos 60%); inflação (a aproximar-se dos

2%); juros de longo prazo (já na casa dos 5%). Tudo isto numa conjuntura em que a gestão da taxa de câmbio deixou de ser central na gestão da conjuntura.

É irrecusável que, mais do que aquilo que os indicadores revelam, este triunfo é acompanhado pelo reconhecimento de que uma situação macroeconómica fiável pode entrar na categoria dos "índices de conforto" dos actores económicos e sociais. A macroeconomia conta, e esse não é um juízo que se deva fazer apenas quando ela fornece os primeiros e mais expressivos sinais de que a casa está desarrumada. O que vale para as apreciações negativas vale também para as positivas — reconheça-se, pois, o bom caminho.

O triunfo da macroeconomia não se expressa apenas na "glória" dos números. Ele é ainda assinalável no plano dos comportamentos. É notório para o cidadão comum que há um ambiente desinflationista nas relações económicas e que vigora um princípio de aproximação a mecanismos de transparência: a gestão de uma desvalorização do escudo escapa, nos seus mecanismos essenciais, a muita gente, mas uma descida de taxas de juro torna-se facilmente perceptível, ao mesmo tempo que a descida do défice público credibiliza o Estado perante os cidadãos.

2. O estreitamento da economia

Mas o triunfo da macroeconomia é também o triunfo da economia? Não acontecerá, porventura, que um quadro como o que se apreciou anteriormente percorre o mesmo caminho que leva a uma economia estreita, quando esta se define de forma ampla, quer dizer, englobando o sistema produtivo e o conjunto das relações económicas? Vale a pena lembrar que é ainda no campo dos macroeconomistas que surgem interrogações acerca do

esgotamento dos factores de dinamismo da economia portuguesa¹. Não é, evidentemente, do sistema produtivo, dos comportamentos empresariais, dos processos de inovação, das modalidades de organização dos sistemas de emprego ou das mobilizações territoriais das capacidades produtivas que os macroeconomistas falam. Também não é de instituições que os macroeconomistas portugueses se ocupam.

Os macroeconomistas falam de grandezas macroeconómicas que não entram nos critérios de convergência nem na avaliação dos ritmos de crescimento, mas que constituem mecanismos de funcionamento de uma economia de características intermédias. Remessas de emigrantes, fundos comunitários, receitas de privatizações, variações de taxas de juro que facilitam compressões rápidas da dívida e do défice públicos, controlo da taxa de câmbio — eis as principais almofadas de ajustamento da economia que conheceram transições radicais em tempos recentes ou têm a característica de serem irrepetíveis.

O contexto que acompanha a diminuição estrutural das remessas dos emigrantes é conhecido: redução da emigração massiva; transição geracional das famílias emigradas e dos respectivos padrões de poupança e de consumo; eliminação da segmentação do sistema bancário, com o EURO.

Os fundos estruturais, tornaram-se no "substituto funcional" das remessas (em meados da década de noventa cada uma destas variáveis correspondia a cerca de 3,5% do PIB, enquanto as remessas eram quase 8% do PIB em 1986, e as transferências comunitárias não iam além de 0,5% do PIB). Mas esse foi o resultado da mudança qualitativa e de patamar que o "suplemento de consciência europeia" gizado por Jacques Dellors trouxe à vida comunitária. Na macroeconomia o impacto foi instantâneo e é irrepetível — no actual "clima"

¹ Cfr. *Diário Económico*, 22 de Janeiro de 1998.

européu, pode esperar-se pela manutenção dos efeitos mas não por duplicações sucessivas. O mesmo se passa com as privatizações, por mais intensa que seja a voragem "privativista".

O triunfo da macroeconomia é, assim, apenas o da consolidação do seu próprio reduto. E é esse, justamente, o problema da economia. Porque, as constrações inerentes à terceira fase da União Económica e Monetária deixam a macroeconomia entregue a si mesma num campo tornado estreito pelo esgotamento daqueles factores de dinamismo ou, se se preferir, daqueles mecanismos de compensação.

Mas acontece que, mais do que os mecanismos de compensação macroeconómicos, a economia portuguesa tem sido densa de mecanismos de compensação ditos "sociais"², característicos do funcionamento do sistema produtivo, do mercado de trabalho, da vida económica — daquilo a que se convencionou chamar a economia real.

3. As estruturas sócio-económicas e os modelos de crescimento

De facto, antes de se poder reconhecer o triunfo da macroeconomia, era visível que a economia e a sociedade tinham algumas capacidades para mobilizar e que essas capacidades estavam inscritas nas próprias estruturas sociais. As pequenas iniciativas, as sinergias territoriais, os processos informais geravam dinâmicas reconhecidas na vida colectiva através de sistemas produtivos locais que emergiam com capacidades que valorizavam a economia no seu conjunto. Na indústria, realidades como a Marinha Grande ou Águeda eram

² Rigorosamente, a distinção entre o "económico" e o "social" (um das mais velhas docotomias a que a economia recorre, mas que não é, seguramente, uma pedra fundadora da ciência económica), é uma dualidade que não partilho. Uso-a aqui por simplificação.

expressão de fenómenos deste tipo, que correspondiam aos fenómenos da urbanização e da industrialização difusa do Centro e Norte litorais.

A economia dos anos 80 era, pois, susceptível de ser interpretada pelos seus factores de "flexibilidade" e na sua "plasticidade", os quais tanto reproduziam relações desiguais, "endógenas" ou "exógenas", quanto serviam de mecanismos de compensação para as pressões da crise. Era, evidentemente, com uma economia retraída de alguns processos intensos de internacionalização que estávamos a lidar. Era também uma economia de características semi-industrializadas e profundamente deficitária em matéria de provisão de bem-estar.

Mas o que acontecia é que, nesse quadro onde imperavam lógicas económicas apenas extensivas, eram vários e relevantes os factores pertencentes à *espessura* própria da sociedade portuguesa que se articulavam com uma forma específica de dinamização económica. O que acontece é que eles tendem hoje a esgotar-se ou a serem suprimidos sem que, em seu lugar, tenha emergido um quadro de funcionamento económico qualificante, modernizador e ousado. Aquilo que, numa óptica de "modernização", pode ser qualificado de tradicional e regressivo não dá lugar ao que, na mesma óptica, assume as feições de avançado ou inovador. É por isso que o triunfo da macroeconomia é um triunfo solitário.

E é também por isso, que a inovação se sente hoje em Portugal mais pela presença do que é exógeno do que pela qualificação competitiva do que é endógeno — ou melhor, o endógeno tende apenas a revelar-se nos processos intersticiais, de pequena escala, que adensam a economia. Quero dizer, em suma, que os anos noventa apontam para o esgotamento, na economia portuguesa, de muitos dos processos que a dinamizaram na década de oitenta.

sem que as condições emergentes representem inovações qualificantes tão ancoradas nas *matrizes constituintes* da sociedade como o estiveram os factores anteriores. Ao contrário, o que é novo, a par daquele esgotamento, é a integração por vias que podem tender para a sub-integração.

Há aqui lugar à distinção entre um modelo de crescimento extensivo e um modelo de crescimento intensivo. O primeiro, reproduz de forma ampliada as características que marcam o sistema económico e as suas competências produtivas. O segundo é inovador e, por isso, produz novas competências.

Uma mesma leitura é a que decorre da utilização de dois outros modos de ler as lógicas de desenvolvimento presentes numa economia. Inspiro-me num já velho texto de H. W. Richardson³ para estabelecer as bases do problema. A questão de partida consiste em saber como é que se encara o crescimento de um todo constituído por partes diversas – um país e as suas regiões ou um espaço transnacional e os seus países. Uma possibilidade é supor que o que prevalece é o conjunto e que os resultados alcançados exprimem a sua posição numa determinada cena competitiva — dir-se-á que a obtenção de uma determinada taxa de crescimento dada (e exógena) é que constitui a meta da acção económica. A questão seguinte é apenas a de consolidar o resultado global obtido. Pouco interessa aqui o modo como se mobilizou a economia, os agentes económicos e as estruturas sociais ou espaciais. O que é dominante são os princípios da convergência e a noção de que se funciona num sistema aberto e concorrencial, no qual se estabelece o relacionamento com parceiros externos. A esta lógica pode chamar-se "crescimento competitivo".

³ H. W. Richardson, "A critic of regional growth theory", in O. J. Firestone., *Regional Economic Development*, Otava, University of Ottawa Press, 1974.

À visão inversa, está bem de ver, pode chamar-se-lhe modelo de crescimento "generativo" e consiste em olhar para o processo económico fazendo prevalecer o papel de cada componente da formação social na concretização dos resultados do conjunto. A estrutura interna da economia interessa, e interessa o modo como se obtém o crescimento e o que se mobiliza para o efeito. O crescimento é "placed oriented", isto é, tem uma "origem locacional específica", visto que se mobilizam capacidades concretas e se geram recursos estruturantes. Os agentes não agem ou reagem apenas perante o enquadramento macroeconómico — são actores do próprio crescimento.

Na primeira versão do problema, a questão do crescimento traduz-se numa utilização dos factores em abono dos critérios de eficiência gerais, conferindo-se apenas à distribuição a função de completar um enquadramento dinâmico da economia. Na segunda versão, a coesão é inerente à natureza do processo de crescimento e a finalidade é dar espaço próprio aos processos de inovação económica e social.

4. Um dado novo: a iberização da economia nos anos 90

Manifestamente, o modelo teórico que pode representar melhor o processo recente é o do "crescimento competitivo", e não do "crescimento generativo". Mas acontece que a própria lógica competitiva em que a economia portuguesa se envolve está hoje sujeita a mediações importantes. Por exemplo, a sua internacionalização nos anos 90 chama-se, em muito, iberização. De facto, é coisa sabida que a grande novidade do aprofundamento da integração europeia do nosso país depois de 1986 está nas relações económicas com Espanha. Até então o comércio de bens e serviços com a outra economia ibérica era fraco (em 1985 as exportações para Espanha eram 4% do total das

exportações portuguesas e as importações vindas de Espanha eram 7,5%), e o peso espanhol no Investimento Directo Estrangeiro em Portugal era 5%. Daí para cá as exportações atingiram pesos que chegaram aos 15%, as importações ultrapassaram os 20% e o investimento assumiu valores equivalentes a mais de 1/3 do fluxo anual total. A integração ibérica é, pois, um dado muito forte que desafia especialmente a capacidade de qualificação das relações económicas bilaterais.

De que modo é que o processo de iberização da economia portuguesa desafia a lógica de crescimento em curso e a sua redução a um esquema de crescimento competitivo? O desafio está nisto: as relações económicas com Espanha são um relacionamento entre vizinhos, onde o factor proximidade é relevante. Ora, tal quer significar que há relações de continuidade entre as regiões, os parceiros e as estruturas sociais. A diferença (de salários, de padrões de consumo, de urbanidade, de equipamentos e infraestruturas de bem-estar) "vê-se", e "vê-se" bastante mais do que a semelhança dos indicadores e das variáveis macroeconómicas — é um espaço comum que se partilha e as mobilidades dentro dele medem-se por escassas horas.

Ora, se a tensão entre convergência real (bem-estar, políticas públicas, níveis de vida) e convergência nominal se pode tornar insuportável no quadro comunitário, muito mais o será num espaço como o ibérico, isto é, um espaço de parceria entre vizinhos. Por isto mesmo, a intensificação das relações económicas com Espanha comporta uma dimensão importante que sublinha a necessidade de qualificação do conjunto da economia.

5. E de instituições, como é que estamos?

Se for certo que a economia (na acepção mais ampla de processo de relacionamento entre dinâmicas materiais e actores que exprimem capacidades colectivas) se estreita, então é também verdade que nos estamos a interrogar sobre as instituições. Não é apenas por o institucionalismo económico ser, desde há muito, uma visão essencial para analisar e compreender a economia, não é apenas por isso, que as instituições contam.

Mercado, Estado, hierarquias empresariais, redes informais, comunidades locais e regionais são os melhores exemplos de instituições da economia e com isso quer dizer-se que a regulação económica é um processo complexo e multidimensional em que está em causa saber qual é a amplitude do envolvimento dos agentes económicos — quem se mobiliza, de que modo se alcança a concertação de interesses, que lógicas de acção colectiva se asseguram. Falar de instituições é falar de tudo isto e das formas (institucionais) que "solidificam" tais processos.

Ora, não é descabido dizer que as instituições de regulação e enquadramento da economia estão, elas próprias, a ficar tão estreitas como a economia e que lhes faltam capacidades de afirmação. Não é, evidentemente, de "momentos passageiros" como os episódios que rodeiam uma reunião do Concelho de Concertação Social ou a assinatura de um acordo que estou a falar, mesmo que eles sejam o resultado de negociações laborais e de entendimentos minuciosos. Do que estou a falar é da capacidade de organização de entidades regionais (das empresas, do poder local, das associações de interesses, das universidades, das associações locais) — e da sua iniciativa para celebrar consensos e para produzir inovação social. O melhor exemplo da ausência de "racionalidade societal" e de défice de capacidade de

representação de lógicas colectivas é o ambiente que tem rodeado o projecto de regionalização.

A regionalização administrativa de um país é, tipicamente, uma questão institucional que interessa à economia. E o que é que se passou neste domínio? Uma total predominância da racionalidade político-eleitoral, profundamente instrumental em relação à pequenez da gestão partidária e parlamentar e totalmente insensível às lógicas de organização colectiva e a objectivos de qualificação do país e dos territórios sócio-económicos que o constituem. Estou, é claro, a basear-me no pressuposto, que tenho pessoalmente como adquirido, de que toda a economia se robustece através de uma matriz interna que importa adensar e que isso, para além de valorizar o recurso positivo que é a diversidade, se traduz em relações territoriais fortes.

A regionalização é, então, no plano económico, o modo institucional de consolidar e alargar as territorialidades da economia, isto é, no caso português, a de não a estreitar na faixa litoral ou nos espaços urbanos, de produzir sinergias colectivas, de alargar o número e a intensidade de participação dos agentes e actores sócio-económicos. E, por maioria de razão, de não reduzir a economia numa lógica bicéfala, apenas assente nas áreas metropolitanas.

Mesmo que não venha ao caso estar a fazer aqui a exegese da regionalização, enquanto projecto económico e enquanto movimento de ideias capaz de produzir um novo referencial institucional para as dinâmicas materiais (esse seria um debate que exigiria mobilizar mais argumentos), há uma coisa que é clara — o fracasso de um debate qualificado mostrou que a organização da "casa da macroeconomia" não está a ser acompanhada por racionalidades colectivas (racionalidades territoriais da economia, racionalidades

organizativas e racionalidades produtoras de inovação social) que fortaleçam o espaço público que mobiliza a economia portuguesa.

Nada de novo, portanto, no reino das instituições. O que, ao invés, quer significar que se reduziu o comportamento institucional à pequena dimensão das mais elementares racionalidades instrumentais. Para a economia portuguesa de 1998 o desafio é, então, claro: juntar ao triunfo da macroeconomia o triunfo da organização da matriz interna da economia e o triunfo da acção colectiva.