A sociedade a interpelar criticamente a economia: tensões e respostas num tempo longo

José Reis

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

1. Introdução

A vida de Manuela Silva pode, entre muitos outros modos, ser descrita como a de alguém que, de forma sistemática, se encarregou de interpelar criticamente a economia tendo em mente a sociedade, isto é, as pessoas, os grupos sociais, as formas de vida, as lutas pela dignidade. A economia, aqui, tanto pode significar as ideias, o pensamento económico ou as convenções económicas como as formas concretas que o sistema económico foi assumindo em Portugal, ou seja, a organização da vida material, das políticas, das instituições e dos poderes. E, assim sendo, a economia incorpora o social e a política, pois são espúrias as distinções que separam estes campos.

Quando se interpela a economia em nome da sociedade é exatamente porque se entende que é perante este conjunto de coisas, interligadas, que as respostas têm de ser forjadas. De facto, o objetivo da economia não pode ser, como alguns entendem, acolher axiomáticas exteriores ou racionalidades normativas que se impõem às pessoas e aos processos da vida.

Por isso, neste texto, lembrarei algumas das tensões que em Portugal se foram estabelecendo entre uma economia que ora ignorava a sociedade ora, persistentemente, não desistia de procurar superar esta dicotomia. Uma dicotomia que deveria ser artificial se a economia fosse vista como sistemas de produção e provisão

geradores do bem-estar e da capacitação das pessoas e dos seus percursos. Recorrerei a três exemplos ou momentos da nossa vida em Portugal: o do crescimento “sem país” dos anos sessenta, o da economia política da construção da democracia e da estruturação interna da economia e o da financeirização das relações sociais e políticas no decurso da qual conhecemos o choque da austeridade. Já na conclusão reflito sobre as exigências da recuperação quando uma economia vulnerável fica desorganizada. Num ponto específico, faço uma “leitura” de um dos últimos trabalhos de Manuela Silva, a sua conferência enquanto Presidente do 2º Encontro Anual de Economia Política, em Coimbra, em 2019. Quero com isto deixar aqui um registo e uma homenagem.

Evidentemente que seria justo e adequado lembrar também a incontornável relação de Manuela Silva com a ideia e a prática do planeamento ou a sua ação com comunidades locais. Não o fazendo eu, estou certo, no entanto, que este livro constituirá um retrato exemplar e completo significado da sua vida e do legado que nos deixou.

2. Um crescimento “sem país”: Portugal antes do 25 de Abril e a mobilização intelectual dos inquietos

Ao preparar este texto, veio-me à memória o contexto que terá motivado a trajetória intelectual e cívica de Manuela Silva. Como relembrei noutra lugar¹⁶⁴, entre 1955 e 1973 a riqueza produzida internamente em Portugal cresceu em média a uma taxa anual acima de 6%. Chegou a valores anuais superiores a 10%. E este foi, sem dúvida, um dado absolutamente original na nossa economia, embora com paralelo noutras do sul da Europa e em países de

¹⁶⁴ José Reis, *A Economia Portuguesa: Formas de economia política numa periferia persistente*. Coimbra: Almedina, 2018. Nesta secção e nas duas seguintes apóio-me diretamente em capítulos deste livro. Para mais detalhe sobre a informação empírica e outras referências consulte-se esta obra.

desenvolvimento intermédio de diversas regiões do mundo. A riqueza produzida no país em 1973 correspondia a uma multiplicação por 2,5 da que se produzia em 1957. De um ponto de vista aritmético, quantitativo, foi um crescimento notável. Porém, o bem-estar das populações não duplicou. E aconteceu também que, com isso, se estabeleceram características da economia portuguesa que haveremos de encontrar ao longo de décadas, até hoje. Por exemplo, a desatenção ao trabalho, à qualidade do emprego e à inclusão social.

Parece claro que nestes tempos não estivemos perante um processo de “desenvolvimento” nem perante a constituição de uma “economia industrial moderna”, como alguns defendem. É preciso sublinhar a dimensão absolutamente frágil dessa industrialização, os seus escassos efeitos na economia e, sobretudo, na sociedade, que só limitadamente se modernizaram. Não foi uma economia robusta que se constituiu, foi um exercício de desligamento entre lógicas fechadas e uma sociedade que sofria. A concentração na acumulação de capital, sem repercussões essenciais no emprego e no mercado do trabalho foi, por essas razões, incapaz de estruturar um processo de crescimento digno. Sem democracia política não haveria possibilidade de democracia económica, sendo essas as bases essenciais da modernidade industrial desencadeada noutros países europeus.

Aqui reside uma originalidade inescapável. Houve um país que instalou um setor industrial moderno, pesado, com elevados volumes de capital fixo, e, ao mesmíssimo tempo, fez do trabalho a sua principal “mercadoria” de exportação. Essa indústria pesada (siderurgia, química, metalomecânica, eletricidade e, mais tarde, construção e reparação naval) foi uma espécie de enclave numa sociedade que, na ausência de democracia política, não estabeleceu nem democracia económica, nem democracia social. Pouco aconteceu ao lado de tal processo e, por isso, quer em volume, quer em qualidade, as consequências geradas foram muito limitadas. Faltou-lhe uma escala essencial, a da democracia, que compreende a liberdade política e a possibilidade de fazer escolhas, mas também a

democracia económica, representada na redistribuição e, portanto, no acesso de muitos ao que a economia produzia. É nisso que consiste a legitimação e a sustentabilidade e é isto que desencadeia e consagra o desenvolvimento. E foi isso que faltou.

Estou convicto que terá sido este ambiente um dos mais fortes estímulos à ação intelectual, cívica e política de Manuela Silva. O seu espírito arguto não ignorava como este quadro era perturbador e a sua natureza combativa não ignorava quanto isso requeria contraposição e alternativas construídas na sociedade.

O crescimento daquele período terá, de facto, servido para alguns e para algumas coisas. Mas não serviu para o país como um todo, nem para a economia e a sociedade que dele fazem parte. Não serviu sequer para qualificar e tornar forte a nossa capacidade produtiva. Uma larguíssima parte da força de trabalho continuava a ocupar-se em setores nula ou escassamente modernizados e encontrava-se excluída das modalidades mais positivas de inserção na sociedade e na economia. Uma grande parte teve de emigrar. Na verdade, foi o “fator capital” que determinou esta industrialização. Pela sua natureza setorial e pela ausência de um processo geral de modernização e qualificação, ela foi absolutamente medíocre na geração de emprego. Por isso, foi contemporânea da intensa emigração que demandou novas paragens, na Europa, depois de anteriormente a deslocação de pessoas para fora do país ter sido essencialmente para as colónias africanas e para o Brasil.

A síntese deste período é fácil de fazer: um crescimento intenso, com as métricas referidas acima, 1,4 milhões de emigrantes e um acréscimo no volume interno de emprego de pouco mais de 3%, cerca de 110 mil postos de trabalho entre 1960 e 1973.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Luciano Amaral, “New series of Portuguese population and employment, 1950-2007: implications for GDP per capita and labor productivity”, *Análise Social*, 193, 767-791, 2009

3. Um tempo de esperança e realização: a revolução democrática do 25 de Abril e a incorporação da sociedade na economia

O longo percurso de pouco mais de vinte anos entre a revolução democrática e o início da preparação da UEM é, porventura, o período mais complexo da evolução económica, social e política do país ao longo das últimas décadas. A economia incorporou, como em nenhum último período, as interpelações da sociedade. A centralidade das transformações institucionais revela isso bem. Numa primeira fase, é uma relação intensa dos propósitos da democracia, acabada de conquistar, com a organização da economia que começa por determinar os processos de mudança. As instituições que configuram o sistema de emprego, a segurança social, a repartição do rendimento e o acesso à provisão de serviços coletivos tornam-se cruciais. Foi isso que determinou um conjunto de efeitos de arrastamento gerais. O elevado nível de investimento que se registou mostra que estavam em causa elementos basilares da estruturação da economia e da sociedade. As dimensões sociais da democracia, tão caras a Manuela Silva, tanto como a sua dimensão política, tornam-se relevantes e é este tipo de deliberações que dão forma à economia política prevalecente.

Este período pode ser considerado uma transição entre duas circunstâncias muito diferentes em que a economia é sobretudo determinada por fatores externos. Agora, ao contrário de antes e de depois, há um ponto essencial que une todo este tempo de consolidação democrática. Ele consiste no facto de a evolução económica, apesar de sujeita a vários e fortes choques externos, se ter persistentemente centrado no país, na sua estruturação interna e na superação dos obstáculos que mais inviabilizavam o desenvolvimento. A criação de mecanismos que articulam a economia e a sociedade foi igualmente decisiva. É verdade que se podem identificar momentos muito diferenciados, reorientações significativas e mesmo ruturas indisfarçáveis. Mas parece-me que as

linhas de continuidade são muito fortes ao longo destes vinte anos e que elas se baseiam nos aspetos que referi.

É possível recensear os aspetos mais salientes de um processo desta natureza. O primeiro é demográfico e relaciona-se com o facto de, depois de anos de retrocesso, a população residente e a população ativa crescerem. Por isso, e em segundo lugar, a criação de emprego foi constituída em variável essencial, num contexto em que, pela turbulência das economias, o desemprego tendia também a subir. Para este quadro contribuiu a quase anulação da emigração, quer pela diminuição do efeito de absorção desencadeado pelos mercados de trabalho das economias centrais, quer pela anulação, nas novas condições democráticas, do efeito de “expulsão” do mercado do trabalho português. Somou-se-lhe o retorno de mais de meio milhão de cidadãos residentes nos territórios africanos em descolonização, tendo a sua inclusão muito rápida na sociedade e na economia constituído um dos acontecimentos mais extraordinários que caracterizam aquele período.

Por tudo isto, a busca de generalização do bem-estar a toda a população, inédita na nossa história coletiva, torna-se num facto maior. Isso alcançou-se pelo acesso ao trabalho e pela sua valorização, mas também pela infraestruturização material e social do país através do acesso a padrões de vida desejáveis e comuns. Tem de ser aqui sublinhado o que se passou com políticas públicas como as da saúde, da educação, da segurança social e do desenvolvimento do território e a relação que tudo isto tem com a redução das desigualdades sociais. À reorganização e estruturação da economia junta-se, pois, a do próprio país. Este é um dado inescapável da economia política prevalecte e uma circunstância absolutamente original na nossa contemporaneidade. Por contraste com o que vimos no período anterior e com o subsequente, há uma intensa articulação entre o que se procura assegurar com a evolução económica e o que ocorre na sociedade, na organização do território e na administração pública.

Não foi de uma contraposição entre extroversão e dinâmicas internas que se tratou. Tratou-se exatamente de alargamento e

descentralização da base produtiva nacional. E isso aconteceu porque se incluíram espaços territoriais da economia até então desligados das dinâmicas do país ou apenas a ele ligados como fornecedores de mão-de-obra, porque desapareceu a “exportação” de pessoas enquanto principal forma de relacionamento económico com o exterior, porque o mercado do trabalho passou a funcionar como mecanismo de inclusão social e porque as próprias estruturas sociais tinham, enfim, um mínimo de equilíbrio e de densidade. Por tudo isto, a inserção formal na Europa, nas condições dos finais da década de setenta e na de oitenta, teve uma forte relação com o novo quadro nacional, visto que procurou consolidá-lo. Foi, em certo sentido, uma condição de viabilidade do que tinha estado a estabelecer-se. Evidentemente que a opção podia ter sido outra e esta não era a única disponível. Não sendo útil fazer história contra-factual, o que me parece indiscutível é que esta foi a que correspondeu à formação de uma hegemonia cultural, política e económica que a impulsionou e viabilizou.

Faz sentido lembrar que o quadro europeu a que Portugal aderira estava ele próprio em redefinição e pode dizer-se que era outro, bem diferente do que hoje conhecemos. O clube inicial de seis países centrais e relativamente semelhantes tinha apagado os fumos da segunda guerra, iniciado uma era de paz e estabelecido um referencial europeu criando as comunidades europeias. Estas alargaram-se, ensaiavam então um novo alargamento a uma das periferias do continente e esboçavam um programa de integração que incluía princípios de coesão material. Ora, isto mesmo não deixou de consagrar o que se tinha, entretanto, estruturado na economia portuguesa.

Não se pode esquecer que, ao longo de todos estes tempos, a economia internacional esteve sob forte turbulência. Registaram-se choques externos muito fortes sobre a nossa economia resultantes da diminuição da procura externa, com a correspondente dificuldade de exportar, e da subida dos preços do petróleo e do dólar, implicando a queda dos termos de troca, o agravamento do défice da balança comercial e um contexto geral de inflação elevada. Tudo isto levou a

que a “transformação das estruturas produtivas” se constituísse numa das “grandes tarefas” imediatas.¹⁶⁶

Tivemos, é certo, momentos de correção difícil dos desequilíbrios externos, o que conduziu a dois acordos de assistência financeira com o Fundo Monetário Internacional em 1977 e em 1983, e a dois programas de ajustamentos cuja vigência não foi, contudo, de mais do que dois anos cada um, tendo a economia portuguesa disposto de condições para retomar o crescimento em níveis muito positivos. O primeiro programa não significou sequer uma contração da economia, acelerando o crescimento no âmbito do ciclo que decorria, enquanto o segundo correspondeu ao início da fase ascendente de um novo ciclo.

Em vista do que o tipo de industrialização anterior significara, procuram-se alterações que respondessem a questões que o primeiro processo marginalizara: criação de emprego, difusão do acesso das pessoas ao bem-estar, equilíbrio das relações comerciais externas. Procurou-se, enfim, encontrar instrumentos para uma democracia económica. Numa situação em que a população e o emprego aumentam significativamente, a indústria manteve o seu peso no PIB acima dos 20%. O investimento, que registou na década a seguir ao 25 de Abril níveis históricos elevadíssimos, foi persistentemente elevado, representando percentagens do PIB superiores às da primeira década da integração europeia. Houve lugar a uma rápida terciarização, mas tal tendência não significou desindustrialização. À semelhança do que já tinha acontecido na generalidade das economias, a emergência de uma economia de serviços públicos e privados, próprios de uma economia terciarizada, foi, a par da persistência industrial, uma das novas características marcantes. Isso correspondia a razões e finalidades muito diversas. De novo, a democracia e o acesso das pessoas a coisas essenciais.

Reencontramos assim, sistematicamente, o nexa e a característica geral deste momento que vai da instituição da democracia e da

¹⁶⁶ José da Silva Lopes, *A Economia portuguesa desde 1960*. Lisboa: Gradiva, 1996

prevalência da deliberação democrática até à preparação e criação do euro, mostrando uma economia cuja natureza a liga fortemente à sociedade. Mas é claro que, como em qualquer momento histórico, estes não foram tempos retilíneos. Uma coisa é a tendência predominante, outra é a complexidade de qualquer forma de evolução coletiva. Portugal foi então uma economia que instituiu diversos e até contraditórios mecanismos de estruturação. Por isso, na sua complexidade e na óbvia variedade de circunstâncias, este longo período representa a prevalência de um *mix* de soluções de política económica. Por exemplo, relativamente aos primeiros anos de integração houve “margem de manobra para os Governos seguirem as suas políticas nacionais, tanto a nível macroeconómico como sectorial”.¹⁶⁷

Como bem se sabe, este foi um processo que Manuela Silva procurou influenciar, nem sempre à medida da sua justa ambição. Mas é claro que deixou uma marca intelectual inestimável.

4. Uma redefinição que afasta a sociedade da economia: a passagem da convergência real para a convergência nominal

Também é claro que, entretanto, se começaram a desenhar as tendências de redefinição deste quadro. Silva Lopes fez, no livro já citado, o que me parece ser uma síntese completa do que foi acontecendo. “Os grupos privados de maior dimensão voltaram a ter grande peso na economia”. “O principal polo de atração, tanto [dos grupos antigos que se reconstituíram como dos que começaram a desenvolver-se], voltou a ser o setor financeiro, sobretudo a banca”.

A isto corresponde uma nova configuração institucional. Ao contrário das duas anteriores, a da democracia e a da opção pela integração europeia, esta vai induzir uma transformação radical.

¹⁶⁷ João Ferreira do Amaral, “O impacto económico da integração de Portugal na Europa”, *Nação e Defesa*, 115, 113-128, 2006

Passamos ao tempo da ascensão de um pequeno e novo setor do capitalismo português, que ganhou posições de comando no mercado interno e que colocaria o país numa grande vulnerabilidade externa, quando se tornou evidente que a natureza da União Europeia era radicalmente diferente da que se pressupunha. E este há de ser um dos aspetos determinantes do que havemos de encontrar a seguir, ainda sob a forma algo dúbia de um ciclo de crescimento. Na verdade, tal como nos casos anteriores, mais do que da passagem de um ciclo para outro, trata-se da passagem para uma outra forma de economia política.

A partir dos primeiros anos da década de noventa, Portugal tornou-se num país sob fraco crescimento. Ao longo da primeira década do novo milénio, foi sendo clara a incapacidade da economia portuguesa para desenhar uma tendência minimamente parecida com qualquer das anteriores. O crescimento deixou de ser uma trajetória e passou a ser uma questão de “momentos”. A instabilidade tornou-se regra. Quando, a seguir a 2010, ocorreu um forte choque, um notório retrocesso com uma recessão profunda, Portugal ficou sob a condição de um país empobrecido e entrou numa tendência para a estagnação. Esta foi uma grande novidade na evolução do nosso país ao longo de seis décadas. A que se deve isto?

A explicação que adoto pretende ser precisa e clara: deve-se ao novo quadro institucional dentro do qual a economia portuguesa passou a funcionar na segunda metade dos anos noventa, quando iniciou a preparação da integração monetária. O quadro da UEM assenta em princípios de sujeição das economias a condicionais macroeconómicas nominais e da conjuntura. Estes reduzem o espaço das políticas públicas (por exemplo, das políticas cambial, orçamental, monetária, financeira, fiscal e de organização da produção e do mercado do trabalho) e protegem as relações de mercado, especialmente dos mercados financeiros, aos quais o próprio financiamento público e a política monetária se devem submeter.

A natureza limitadora destas restrições sobre a economia real começou a fazer-se sentir cedo, visto que era necessário assegurar o ajustamento das variáveis macroeconómicas, o que exigia uma lógica de contenção, com restrições significativas. Na verdade, estava a passar-se de um contexto em que tinham predominado os princípios da convergência real, isto é, a aproximação das condições de bem-estar nos diferentes países, para outro em que a finalidade da convergência nominal passou a guiar as decisões e os procedimentos. Estava até a sair-se de uma longa fase da construção europeia em que os Estados nacionais “se viam mais reforçados do que enfraquecidos” e a entrar-se numa outra em que se tinha laboriosamente instalado um poder burocrático europeu, criador de regras e de instituições destinadas a condicionar e reduzir a esfera pública.

Este é também o período em que, com toda a clareza, entram em jogo outros atores, construtores privilegiados da nova arquitetura institucional. Eles são os cultores da nova ortodoxia monetária e orçamental. Desde logo, a Comissão Europeia, com a sua noção punitiva de “governança económica” e de relação com as periferias, e o Banco Central Europeu (BCE) e a sua missão de salvaguarda dos mercados financeiros e de hostilidade aos Estados. A eles se juntam os países beneficiários da situação europeia construída sobre uma nova fratura, a que opõe excedentários a deficitários e credores a devedores.

Origina-se assim o primeiro choque sobre a evolução da economia e a sua tendência do crescimento. O perfil do ciclo que vai de 1993 a 2002 resulta desta diferença qualitativa e não apenas de aspetos quantitativos que o pudessem distinguir dos anteriores. As transformações introduzidas pelo Ato Único Europeu, assinado no ano da adesão de Portugal à CEE e que entrou em vigor em 1987, já estavam em pleno desenvolvimento, tendo em vista a realização do mercado interno, isto é, “um espaço sem fronteiras internas”, com livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais. Ficou consagrada a ideia de que a integração se faria mais pelos mercados do que pelos princípios da coesão. Com o Tratado da

União Europeia, conhecido por Tratado de Maastricht, de 1992, e com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, de 1997, a “nova europa” começou a definir-se e a formalizar-se, mostrando que estava desfeita a relação entre crescimento, pleno emprego e desenvolvimento dos sistemas de redistribuição com aumento dos salários.

A arquitetura institucional da UEM e do euro é, para lá do que significa em si mesma enquanto determinante do funcionamento europeu, a forma pela qual a Europa adotou o processo de financeirização construído no plano internacional. A financeirização é o processo em que se torna predominante a formação de ativos financeiros através da deslocação de montantes de riqueza vindos da esfera real da economia, acelerando-se a sua circulação em mercados próprios, tendo em vista rentabilizá-los. É isso que passa a dominar as relações económicas, criando-se uma economia de crédito e de endividamento. Dá-se assim uma inversão das relações entre produção e crédito que caracterizaram várias fases do capitalismo e nas quais a poupança, a formação de disponibilidades financeiras e o sistema bancário serviram para desencadear investimento, produção, emprego e bem-estar.

Relativamente a Portugal, os condicionalismos internos resultantes do acesso aos mercados financeiros e ao crédito passaram a ser enormes. Os ativos financeiros¹⁶⁸ têm um peso elevado e nunca antes atingido na economia, a privatização do sistema bancário e a sua captura por capitais estrangeiros tornaram-se quase totais e a banca, de um mediador necessário que intervém junto da economia para lhe possibilitar recursos, transformou-se num ator central, que a convulsiona, agindo “por conta própria”, desligado de preocupações com a economia ou com o país. Entre nós, os bancos foram um dos principais fatores de endividamento do país: promoveram o crédito de forma conspícua, associaram-se a atividades deformadoras da economia, como a construção civil e o imobiliário especulativo, e

¹⁶⁸ João Rodrigues, Ana Cordeiro Santos e Nuno Teles, *A financeirização do capitalismo em Portugal*. Coimbra: Actual Editora, 2016.

geraram imparidades volumosas que os autodesestruturaram porque corroeram as suas contas e os puseram em situação gravíssima. Passaram, pois, a condicionar negativamente o funcionamento do sistema económico nacional. Promoveram e impulsionaram desmandos. Mais do que liberalismo, foi de libertinagem que se tratou, numa cumplicidade desastrosa entre agentes parasitários. Finalmente, “empurraram” todas as consequências, incluindo o endividamento, para a esfera pública e para o Estado, manietando-o ainda mais.

Em Portugal, o primeiro choque foi sobre o ritmo do crescimento. Mas a seguir veio o choque do retrocesso e do risco de estagnação persistente. As raízes da crise foram financeiras, mas não apenas e não exatamente de financiamento do Estado. Foram sim de financiamento da economia, tendo em conta o seu forte endividamento e, sobretudo, a convulsão do sistema bancário. A dívida pública, que até 2007 foi sistematicamente inferior a 70% do PIB e em 2009 ainda era 84%, passou para mais de 100% em 2011, atingindo a casa dos 130% em 2014. Em 2009, o endividamento externo da economia portuguesa, que em 1996 era 13% do PIB, já tinha ultrapassado os 100%.

No entanto, a tendência para interpretar o que se passou como uma crise de funcionamento do Estado e do seu sobre-endividamento foi a que mais cedo se impôs e a que prevaleceu. Em 2010 e 2011, os Programas de Estabilidade e Crescimento são peças essenciais da política económica na segunda metade deste período e fazem parte dessa interpretação dos problemas portugueses. Eles representam a repercussão sobre Portugal da alteração da posição da Comissão Europeia sobre a crise, em 2010, ao deixar de considerar, como tinha feito em 2008 e 2009, que os problemas resultantes de uma crise financeira global eram transitórios e careciam de estímulos orçamentais. Pelo contrário, a “consolidação orçamental”, centrada na redução dos papéis do Estado, e a ideia de “reformas estruturais”, significando sobretudo processos de liberalização do mercado do trabalho e abaixamento dos custos salariais, passaram a ser a norma.

Nesta sequência, o Memorando de Entendimento assinado a 17 de maio de 2011 com a Fundo Monetário Internacional, por um lado, e a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, por outro, tornou-se verdadeiramente “o programa” de política económica que consagra todos estes princípios e objetivos e que, até 2015, produziu o mais violento choque a que a economia portuguesa foi sujeita. Visava uma diminuição da despesa pública em múltiplos domínios, “uma recalibragem do sistema fiscal” que fosse “neutral do ponto de vista orçamental, com vista a reduzir os custos laborais e a promover a competitividade”, um aumento generalizado de impostos, uma reorganização da administração pública, com redução do “número de serviços”, corte de salários, mobilidade dos trabalhadores, redução dos custos com a educação, a saúde, as pensões, as transferências sociais e o subsídio de desemprego, assim como o congelamento do salário mínimo, a liberalização das leis laborais, a aceleração das privatizações ou a liberalização de mercados setoriais, como os da energia, das comunicações ou da habitação.

Foi assim que a crise financeira desencadeou um choque de austeridade e uma forma de economia política de natureza profundamente recessiva, com impactos fortes no Estado, nas relações laborais e na criação de riqueza. Consagrou-se definir estas políticas como políticas de desvalorização interna,¹⁶⁹ significando isso o abaixamento dos custos unitários do trabalho, a alteração da repartição do rendimento, desvalorizando os salários, a redução dos custos públicos de reprodução social (na educação, na saúde e no funcionamento da administração), com forte privatização, e uma lógica de competitividade das exportações de bens e serviços assente nos preços, os quais, inversamente, também deveriam reduzir as importações.

A somar ao agravamento do endividamento externo, há duas grandes originalidades deste período e deste tipo de economia

¹⁶⁹ José Castro Caldas, “Desvalorização do trabalho: do Memorando à prática”, *Cadernos do Observatório*, 6, 2015.

política, com consequências generalizadas. Uma consiste no facto de em 2013 o PIB, medido a preços constantes, ter regredido para um valor inferior ao de 2001, representando uma queda de 8% relativamente ao valor máximo atingido em 2008. A outra reside no desemprego. Na sua contabilização oficial, este atingiu 855 mil pessoas em 2013, 16,2% da população ativa. A taxa de subutilização do trabalho, que representa as diversas modalidades de afastamento das pessoas do mercado do trabalho, atingiu mais de 1 milhão de pessoas.

Efeitos negativos na capacidade de criação de riqueza e de emprego, redução da população, desvalorização e precarização salarial e, enfim, alteração das relações público/privado em favor deste último e com uma forte desestruturação do papel do Estado. Eis o que, em suma, constitui a natureza da economia política da austeridade. Ela assenta em conceções e mecanismos muito precisos: desvaloriza os recursos, é recessiva e deflacionária, dá primazia aos valores financeiros, contrai os rendimentos salariais, produz uma forte reconfiguração social e económica, com retrocesso de direitos e de formas de proteção social, hostiliza o Estado e a esfera pública, promove a conflitualidade, “naturaliza” a arquitetura institucional que ela própria criou e enaltece o individualismo. É moralista, condenando decisões a que os indivíduos foram obrigados e, finalmente, estabelece condicionalidades sobre o sistema produtivo e o emprego. A austeridade foi, assim, uma economia política do retrocesso e uma visão moralista e ortodoxa.¹⁷⁰

¹⁷⁰ José Reis (Coord.), *A Economia política do retrocesso. Crises, causas e objetivos*. Coimbra: Edições Almedina, 2014

5. Uma lição

Manuela Silva foi a Presidente do 2º Encontro Anual de Economia Política, que teve lugar em Coimbra, na Faculdade de Economia, a 1 e 2 de fevereiro de em 2019, e que assumiu o seguinte lema: Democracia. Desenvolvimento. Desigualdade. Estávamos no ano em que se assinalava o 45º aniversário do 25 de Abril e, por isso, quis-se colocar “no centro do debate dois dos três D’s originais – democracia e desenvolvimento – e um novo D que está eventualmente em contradição com estes – a desigualdade.” Tinha-se bem presente que “o capitalismo contemporâneo, sem rivais sistémicos à escala global, é marcado por disparidades socioeconómicas crescentes, pelos espetros da estagnação e da impotência democrática.” Manuela Silva tinha de ser chamada a esta reflexão coletiva, que se desejava informada e plural, “sobre as políticas de desenvolvimento e sobre as melhores escalas para as efetivar e legitimar; uma reflexão sobre os meios, mas também sobre os fins.”

Os Encontros são, em cada ano, a principal realização da Associação Portuguesa de Economia Política. Criada há pouco tempo, partiu da inquietação suscitada pelo “estritamento epistemológico, teórico, metodológico e disciplinar, que reduziu a capacidade para entender o mundo e sobre ele intervir”. Assumiu que “escasseiam nas universidades, nos meios de comunicação, nas instâncias de poder político e no debate público em geral abordagens capazes de entender as economias na sua especificidade e complexidade. É este tipo de abordagem que a Economia Política prossegue.”

Quem, como Manuela Silva, tanto pugnou pela “construção, consolidação e promoção da Economia Política em Portugal”, promoveu as abordagens pluridisciplinares e interdisciplinares e o “estudo da produção das condições da vida em sociedade, tendo como fim último a sua sustentabilidade social, ambiental e

económica” era, evidentemente, uma voz indispensável à realização deste princípio da Associação.

Tendo eu sido o primeiro Presidente da Associação Portuguesa de Economia Política (entre 2017 e 2021) e exercendo essa função naquele Encontro, dei conta do nosso sentimento comum de que quem tínhamos convidado era “uma personalidade de grande prestígio e papel marcante na economia política em Portugal” estando todos ali como testemunhas das “qualidades de Manuela Silva como professora de Economia, governante, cidadã ativa e influente em nome de valores elevados.” Honrava-nos e estimulava-nos que ela ali estivesse nessa condição e que a incutisse na nossa Associação. De facto, não era possível em Portugal falarmos de teoria e prática de planeamento, de políticas sociais, de ética, de desenvolvimento comunitário, de crítica das desigualdades e da pobreza, de ensino da economia, sem que Manuela Silva estivesse presente.

No discurso de abertura do Encontro, que coube à Presidente proferir, estiveram todos estes temas e objetivos. Foi uma lição exemplar. Guiou-se logo pela exigência de interpretar bem a desigualdade: “a desigualdade merece, de facto, a maior atenção por parte de quem estuda e ensina a ciência económica no século XXI, com o entendimento de que tal conhecimento tem por objeto traçar o rumo das estratégias e das políticas do desenvolvimento.” Deixou claro sendo essencial compreender “a relação intrínseca” entre os três tópicos, o lugar de centralidade que a desigualdade ocupa “nesta relação triangular” não pode ser ignorado. Apontou os riscos: se não combatermos a desigualdade “estarão em perigo a sustentabilidade do desenvolvimento e da democracia”.

“A relação da desigualdade com a economia real e o desenvolvimento” tem como consequência que “a grande concentração do rendimento no topo da pirâmide tem incidência negativa na procura efectiva, desincentiva o investimento para a produção interna e prejudica a inovação e o emprego”. As ressonâncias profundamente atuais de alguma das conclusões de Manuela Silva neste Encontro são inescapáveis. É assim,

designadamente, quando sublinha que “a desigualdade na repartição do rendimento vai a par com profundas e preocupantes alterações no mercado de trabalho: a proliferação de trabalho atípico e precário, o enfraquecimento das convenções colectivas, a deterioração das condições do trabalho e dos direitos dos trabalhadores, a desvalorização dos salários.”

Nesta lição, Manuela Silva regressa à relação intrínseca que sugeriu para concluir: “os estudos sobre a desigualdade e a sua relação com o desenvolvimento e a democracia conduzem, inevitavelmente, ao questionamento das bases em que assenta a economia real e as suas instituições e, mais, amplamente, obriga a interrogar o mundo em que vivemos e a cultura dominante.” Algo que nos toca profundamente nestes dias mais recentes, em que Manuela Silva já não nos acompanha, mas em que podemos amparar-nos nas suas preocupações para ganharmos ânimo para superarmos as nossas e não esmorecer na determinação cívica de reforçarmos a democracia e de a concebermos como algo que, evidentemente, inclui os princípios e as regras formais, mas tem de ter uma dimensão substantiva que inclui um tipo de bem-estar que só pode ser democrático, participado e gerador de capacidades que superem dependências e sujeições, tanto as individuais como as que nos caracterizam como comunidades.

Será por tudo isto que, finalmente, Manuela Silva não podia deixar de falar do que tanto a preocupava: o ensino da economia. O facto de “muitos dos actuais alunos das nossas faculdades de economia e gestão concluir[em] os seus cursos convencidos da bondade dos pressupostos da teoria neoclássica, sem terem tido oportunidade de conhecer diferentes correntes doutrinárias”. Sabia, no entanto, que, “felizmente, se vão observando alguns sinais de abertura a um ensino plural que merecem ser saudados e incentivados. Quase sempre, mais por iniciativa de alguns docentes a título individual do que decorrentes de alterações de currículos como seria desejável. Ou, também, por pressão de grupos de alunos.” Eis mais um assunto que nos cabe prosseguir.

6. Conclusão: o significado das vidas exemplares

Manuela Silva teve uma vida exemplar. Deu-a, por inteiro, às comunidades de que se sentia parte e que compreendia como entes capazes e ativos e como as bases mais robustas da nossa existência. O significado das vidas exemplares tem de ter bem guardado e engrandecido.

Sugeri aqui que uma forma possível de encarar a sua obra é como uma sistemática interpelação da economia por parte da sociedade, isso é, dos valores maiores que capacitam as pessoas e as comunidades. À economia deveria caber responder a estes objetivos e estar ao seu serviço. Não é assim, no entanto, por norma. A lógica dos capitalismos tem combinado momentos em que prevalece o individualismo, o interesse próprio, a acumulação, a exploração e a predação e momentos em que há compromissos com a inclusão, o engrandecimento coletivo e o reforço das dimensões públicas e coletivas da vida. Os primeiros têm sido dominantes, como o atesta o estado do mundo tanto em termos sociais (as desigualdades são insuportáveis) como ambientais (a vida é cada vez mais insustentável). E acontece até que circunstâncias há em que, com indesejada regularidade, o desligamento entre economia e sociedade revela com extrema clareza como a segunda é colocada num lugar de sujeição perante a primeira. Dei dois exemplos neste texto: Portugal nos anos sessenta do século passado, antes da libertação democrática, e as lógicas financeiras que acarretam precariedade, mercantilização de todas as esferas da vida, deslocação de valor para rentistas e limitação das capacidades públicas, tudo isto sob a ameaça permanente da sua forma extrema, a austeridade.

No entanto, a capacidade de resistência de outros princípios que não os do autointeresse e da acumulação e os dilemas a que as soluções erradas conduzem levam também a momentos em que é preciso recuperar a sociedade e a economia perante o que foi desfeito

e mesmo a fixar objetivos da reorganização, tantas são as vulnerabilidades que se foram somando.

Portugal deparou-se com um contexto destes quando, primeiro, foi preciso recompor-se do choque destruidor da austeridade e, depois, quando a pandemia fez desabar sobre as nossas cabeças as circunstâncias já instáveis em que vivemos. No primeiro momento, o programa foi claro: recuperar a provisão pública e tentar alargar as estreitíssimas margens da provisão e da ação pública, por um lado, e recompor o valor do trabalho e da capacidade de criação de valor, por outro. Já o segundo desafio é bem mais complexo. As vulnerabilidades tornaram-se ubíquas e cumulativas.¹⁷¹ No centro, como Manuela Silva bem sublinhou, estão as desigualdades. A isso se liga o encaminhar de uma sociedade vulnerável para lógicas de exercício do trabalho e de organização da economia de baixa criação de valor, isto é, para uma especialização produtiva pobre e frágil, como aconteceu entre nós de forma intensa na última década entre nós. Quando se perde a noção de que a valorização do trabalho e a criação de capacidades inscritas na comunidade é uns dos elementos essenciais da opção de economia política que se deve tomar, a sociedade fragmenta-se e o país torna-se mais dependente.

Urge, por isso, regressar ao sentido da vida de Manuela Silva. Nunca como agora fez tanto sentido insistir na comunidade como *locus* da organização. A proximidade, as relações sociais, a capacidade de, com a criação de riqueza, criar bem-estar (e não acumulação desmedida), tudo isto carece de revalorização. Há evidentemente diversas escalas para este propósito: a local, a regional e a nacional. Também a supranacional, se ela assentar em princípios de coesão. A escala crítica, aquela que põe em risco as diversas sustentabilidades é a das cadeias de valor que submetem em vez de qualificarem e exercem a predação em vez da coesão. O mesmo acontece com os múltiplos processos que asseguram a inclusão, sabendo-se que tudo começa pela inclusão pelo trabalho e pela inscrição da dignidade nas

¹⁷¹ Para este assunto remeto para José Reis (Coord.), *Como Reorganizar um País Vulnerável*. Coimbra: Actual, 2021

relações laborais. E que isso se consolida com uma esfera pública capaz, leal ao povo e legitimada pela democracia. E como esse instrumento essencial que é a capacidade de deliberar de forma articulada, sistemática e organizada no tempo. A isso se chama planeamento. Enfim, um programa cívico e político cujo fundamento encontramos sempre nos nossos nomes maiores. Aqui, neste livro e nestas evocações encontramos um desses nomes, o de Manuel Silva.