

O Estado cercado: os limites insustentáveis da ação pública

José Reis

Anuário da Economia Portuguesa 31, setembro de 2018

Os processos de diluição de variáveis cruciais da estruturação de uma economia “nacional” em espaços ditos “globais” são intensíssimos e muitos deles mostram como os governos agem em contextos em que a “sua” própria economia, a do país que governam, lhes escapa.

1. O espaço estreito da ação pública

Só o lugar geográfico de um país é, por norma, de fácil delimitação. De um ponto de vista estritamente político, pode admitir-se que ele define também o espaço da soberania. Mas, mesmo sobre este pressuposto, bem se sabe que são múltiplas as circunstâncias e vários os argumentos que rapidamente sugerem uma boa discussão. Numa perspetiva económica (se a distinção entre economia e política pudesse ser feita), o problema da definição do lugar de um país é ainda mais difícil. A porosidade das fronteiras é um assunto antigo e são vários os mecanismos que para isso foram contribuindo: comércio externo, mobilidade das pessoas, movimentos de capitais, a própria circulação ideias... Ainda assim, pode considerar-se que durante largos períodos a noção de soberania económica foi sendo razoavelmente salvaguardada, visto que a dimensão das variáveis “nacionais” persistia como a mais relevante. Muitos dos conceitos e das noções comuns que utilizamos decorrem desta realidade. Discutir temas como, por exemplo, a estratégia orçamental do Estado e o seu controlo ou a maior ou menor capacidade dos governos para a definir e associar tudo isto apenas à sua capacidade política era, nesse contexto, tido como normal.

Nos dias de hoje, porém, convém aumentar as preocupações metodológicas quando se trata de discutir estes temas. O que antes podia ser uma questão de quantidade é agora uma mutação qualitativa. Os processos de diluição de variáveis cruciais da estruturação de uma economia “nacional” em espaços ditos “globais” são intensíssimos e muitos deles mostram como os governos agem em contextos em que a “sua” própria economia, a do país que governam, lhes escapa. É todo o contexto macroeconómico que se transforma. Assim sendo, os governos ficam cada vez mais sem “pé” para organizar de forma autónoma a sua ação. Isso toca no ponto essencial da deliberação política, da gestão da economia pública e da ação económica dos governos, incluindo a orçamental. Quantas questões essenciais do funcionamento de uma economia “nacional” escapam atualmente às deliberações de política pública? Como é que isso influencia aspetos pelos quais são julgados politicamente? Quantos poderes fácticos que, na verdade, cercam o Estado e a sua capacidade para exercer a soberania foram sendo criados? Qual é realmente, mesmo dentro das fronteiras políticas, a jurisdição dos governos?

Já não é de simples porosidade das fronteiras nem da intensificação do comércio que se trata. Nem sequer daquilo a que a noção popular de globalização quis dar expressão. É de muito mais do que isso, é de uma transformação radical do próprio

capitalismo que se trata e há pontos fulcrais que são recentes. Todos eles justificam que nos interroguemos sobre as reais capacidades da política pública e da ação democrática dos governos para agirem e deliberarem sobre a vida material do seu território, o seu sistema produtivo, as suas formas de criação de riqueza, o bem estar dos seus cidadãos. É bem sabido que em sociedades complexas o Estado e os governos agiram sempre acompanhados por outros poderes, em contextos de pluralismo material e político. É como entidades relacionais que eles atuam e é como configuradores de uma ordem que integre várias ordens que a sua ação se compreende. A sua suposta autonomia foi sempre um pressuposto pouco realista. Mas atualmente o caso mudou, realmente, de figura...

2. As jurisdições económicas que escapam ao Estado

Neste texto, seleciono três grandes variáveis macroeconómicas (financeiras, do mercado do trabalho e dos próprios recursos públicos)¹ que, a meu ver, ilustram de forma exemplar como a jurisdição económica dos governos se reduz, diminuindo a sua capacidade de ação e, na verdade, fragmentando um território que, erradamente, supomos sob os seus domínios. A falta de poder sobre a circulação de ativos financeiros e a sua colocação no exterior por parte dos residentes mostra que é a própria capacidade para financiar e configurar o sistema produtivo nacional e a criação interna de riqueza que lhe escapa (a macroeconomia conta). Por sua vez, um sistema produtivo fragilizado induz ele próprio dinâmicas do mercado do trabalho reforçam essa debilidade através da perda de força de trabalho, porventura a mais qualificada, pela emigração (O sistema de emprego conta). O culminar do cerco ao Estado consiste no facto de ele não poder controlar os seus próprios recursos, pressionado pelos custos de uma dívida pública que conta entre as suas causas decisões que foram tomadas por outros, dado o contexto geral de liberalização (a ação pública conta).

A “exportação” de recursos financeiros pelos particulares: a financeirização que mina a economia

A primeira desta variáveis diz respeito aos recursos financeiros de um país e à facilidade (e, hoje em dia, a intensidade) com que os residentes os colocam fora, em circuitos internacionais relativamente aos quais os governos não exercem poder, sendo, pelo contrário, condicionados por eles. Tomemos o caso português: quando os anos 2000 começaram, Portugal, isto é, o conjunto dos “setores institucionais” considerados pelas estatísticas, tinha no exterior um montante de ativos financeiros de 159 mil milhões de euros, a preços correntes (124% do PIB). Hoje, esse valor é superior a 340 mil milhões de euros (176% do PIB)². É como se quase “duas economias” nacionais estivessem lá fora. Se recuarmos um pouco mais e formos até 1996, aquele valor era apenas 69 mil milhões de euros, a preços correntes (73% do PIB)³. Veja-se o gráfico seguinte. Quer dizer, a economia nacional tornou-se numa entidades *cada vez mais diluída nas finanças internacionais*. Mas é muito curioso que não vejamos estes indicadores presentes

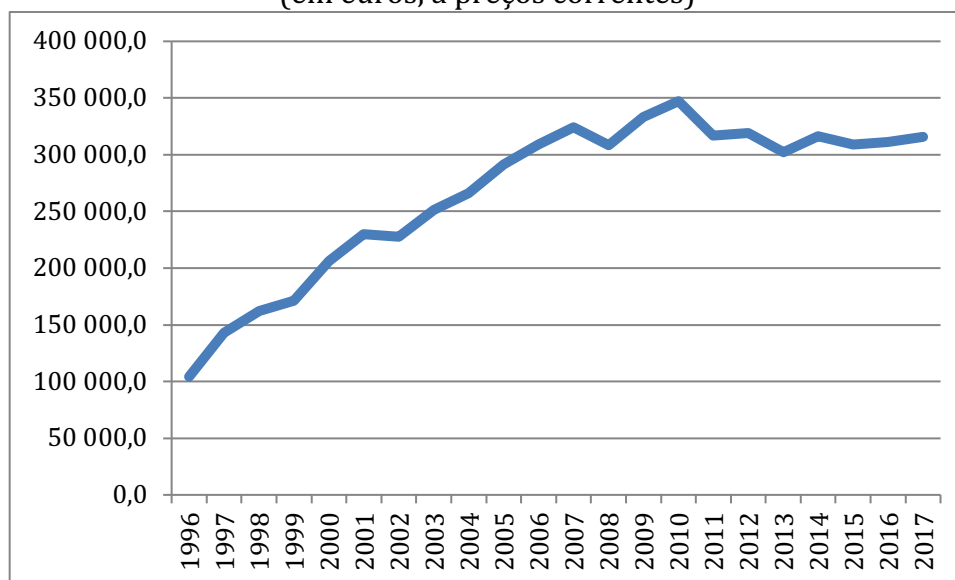
¹ Discorro mais demoradamente sobre a várias circunstâncias que permitem interpretar a economia portuguesa, tanto num tempo longo como nos dias de hoje, no livro que publiquei este ano (Reis, 2018)

² A preços constantes de 2011 206 mil milhões e 315 mil milhões, respetivamente.

³ A preços constantes 104 mil milhões.

nos debates sobre a conjuntura. Se houvesse espaço neste texto, certamente que iria agora discutir a estrutura e financiamento do sistema produtivo, a criação de riqueza (em vez da sua circulação), a relação entre empresários e rentistas⁴, entre especuladores e criadores de emprego, entre capacidade de deliberação nacional e dependência do país...

Ativos financeiros de residentes nacionais colocados no exterior (em euros, a preços correntes)



Fonte : PORDATA

A mobilidade das pessoas como sinal de um sistema produtivo fragilizado

Desde 2011 para cá, Portugal tem registado, em média, um volume anual de emigração de mais de 100 mil pessoas por ano. Também em média, este fluxo divide-se a meio entre emigrantes permanentes e emigrantes temporários. Estes números diferem radicalmente dos que ocorreram na precedentes décadas de oitenta e de noventa e na primeira do novo milénio. Em volume, só têm semelhança com os da década de sessenta. São, no entanto realidades muito diferentes. Há 50 anos emigrava uma população “excedente”, pouco qualificada, excluída por um capitalismo incipiente, limitado e apenas nortado pela acumulação de capital num pequeno conjunto de setores industriais básicos, incapazes arrastar o conjunto da economia para uma modernidade mínima (Reis, 2018). Hoje, trata-se de um conjunto de pessoas muito mais complexo, tanto do ponto de vista das qualificações como das expectativas de vida e da relação com a economia. Migrações deste tipo permitem pensar que *o sistema produtivo está segmentado*, influenciado por setores que criam escasso valor e remuneram mal e não absorvem força de trabalho qualificada que outras economias são capazes de inserir nos respetivos mercados do trabalho. Parece-me que este é o caso de Portugal. E isto diz muito sobre o contexto macroeconómico português.

As causas privadas da dívida pública

⁴ Bresser-Pereira (2018) chama “capitalismo financeiro-rentista” à forma de capitalismo em que a lógica financista se desligou e passou a condicionar o sistema produtivo. Eu próprio (Reis, 2014) escrevi um texto no mesmo sentido.

A dívida pública discute-se normalmente pelo seu peso e pela enorme constrição que exerce sobre a sociedade, a economia e ação do Estado. Isso é absolutamente razoável, visto que estas são questões incontornáveis. Mas é comum que se relacione apenas o montante da dívida com a própria ação governativa, como se tudo funcionasse em circuito fechado e ela fosse apenas o resultado de deliberações públicas. Ora, é bem sabido que não é assim. *A dívida assumida pelo Estado resulta também da ação privada*. Por exemplo, entre nós, de um enorme endividamento perante o exterior levado a cabo pela banca (que chegou a ser equivalente a 40% do PIB), cuja ação e cuja situação foram, na verdade, o grande objeto do “resgate”. Mas é claro que quem conta a estória é quem tem mais poder e é indiscutível que o poder mediático e opinativo estás nas mãos de quem quer ver o Estado como uma entidade essencialmente perversa e irracional.

Já mostrei aqui, em edição anterior (Reis, 2017), que a dívida pública, para além de se situar em limiares “razoáveis” até 2008, viu a sua mudança de patamar acontecer quando o Estado (e até o Banco Central) “tomaram o lugar” da banca no endividamento externo, sendo este um movimento determinante do crescimento da dívida do Estado.

3. Conclusão

É por todas estas razões que me parece um bom conselho que não caiamos no risco de discutir as políticas económicas, as deliberações dos governos, as suas estratégias orçamentais ficcionando que estamos perante entidades que dispõem de livre arbítrio, o qual podemos julgar em abstrato. Na verdade, o mundo é bastante mais largo e o cerco que hoje em dia limita e comprime a ação pública é poderoso. Este é, aliás, um ponto que me parece essencial para vermos que tal situação não é sustentável e que não é apenas de outras políticas económicas que podemos precisar – o que precisamos é de uma real reconfiguração das capacidades públicas, de um revigoramento da ação de um Estado hoje sitiado. É sobre o que o sitia, sobre o que impede a ação pública de ser ela a deliberar sobre a moeda e o seu preço, sobre as formas de criação de riqueza (chamou-se a isto política industrial), sobre o trabalho, o seu lugar e o seu valor para criar riqueza, é sobre tudo isto que também temos de pensar.

Bibliografia

- Bresser-Pereira, Luís Carlos (2018), “Capitalismo financeiro-rentista”, *Estudos Avançados*, 32, 92, 17-29.
- Reis, José (2014), “A ordem relacional do capitalismo”, *Boletim de Ciências Económicas*, 57, 3, 2991-3022
- Reis, José (2017), “Gestão orçamental, despesa pública e formas de economia política”, *Anuário da Economia Portuguesa*, 30, 33-37.
- Reis, José (2018), *A Economia Portuguesa: Formas de economia política numa periferia persistente (1960-2017)*. Coimbra: Almedina.