

XXV CONGRESSO NACIONAL DA JSD

TRÊS QUESTÕES DA ECONOMIA NACIONAL

David Micaelo Cristóvão (Almada)

A COMPETITIVIDADE E AS FRONTEIRAS DA ECONOMIA PORTUGUESA

O debate sobre as questões estruturais da economia portuguesa tem sido extenso e duradouro. Persistem, no entanto, fundadas dúvidas sobre a análise até agora conduzida, demasiadas vezes muito centrada nas questões das finanças públicas e pouco empenhada em identificar outros entraves estruturais ao nosso desenvolvimento. Por seu turno, por muito que o debate se centre em torno do *deficit* do Estado e da dívida pública, e que estes sejam fatores fundamentais para garantir a sustentabilidade nacional e impedir o *crowding out*, essa análise é, em si mesma, insuficiente perante a diversidade de desafios estruturais que enfrentamos.

Importa, por isso, reconhecer a natureza dinâmica da economia e das relações de interdependência que estabelece com a sociedade. Apenas encarando o todo como maior do que a soma das partes se poderá obter uma perceção holística do problema económico e desenhar soluções eficazes e capazes de corresponder às reais necessidades do país. De facto, a economia representa, numa lógica de pensamento sistémico e de perceção da complexidade, um sistema – um conjunto de partes interconectadas, organizadas, para cumprir um objetivo. Além disso, sendo a economia um sistema dinâmico, aberto, interage com o seu envolvente e com a sociedade, tendo por isso de garantir que esta sobrevive para poder, também, sobreviver.

A análise económica tem, assim, de ir além do óbvio – deve encarar as poeiras na engrenagem que nos impedem de crescer sustentadamente. Tal implica continuar a encarar as finanças públicas como questão fundamental, mas também alargar o espectro da análise a questões como a coesão territorial, a habitação, ou a flexibilização laboral, as quais esta proposta visa debater. No entanto, considerar que a crise do crescimento económico se resume a estas questões é, também, limitado. Na verdade, partimos de três problemas-chave – coesão, habitação, e mercado laboral – para notar que, apesar de prioritários, a sua resolução não implica, por si só, o fim da crise do crescimento.

O primeiro passo para lançar as bases de uma política sustentável será, pois, reconhecer os principais entraves estruturais ao crescimento. Entre estes, os que aqui destacamos representam uma visão alargada do condicionalismo económico a que importa dar resposta.

COESÃO TERRITORIAL E CLUSTERIZAÇÃO

Os investimentos estruturais em infraestruturas e em indústrias devem ocorrer em complementaridade para se revelarem eficazes e capazes de sobreviver. É esse capital investido que gerará um crescimento sustentável e duradouro, embora isso apenas seja possível se forem cumpridos os parâmetros de complementaridade e coesão referidos. Na verdade, mercados

menos desenvolvidos tenderão até a falhar na canalização do investimento para projetos potenciadores de crescimento – alguns dos projetos desenvolvidos também em Portugal, especialmente ao nível das infraestruturas, falharam esses requisitos de complementaridade segundo os quais apenas a existência de um tornará o outro viável, e vice-versa.

A fraca coesão territorial do país, em conjunto com a ausência de uma política de desenvolvimento industrial pensada e complementar, origina desigualdades sociais gritantes e prejudica o caminho para um crescimento sustentável da nossa economia – na verdade, torna-se claro que demasiadas vezes se investe em indústrias sem procura, muito em aproveitamento de fundos europeus ou Estatais, sem que exista um pensamento integrado para o país. Tal ausência de política, além de não criar as condições para que a economia se desenvolva, continua também a colocar em causa a estabilidade das finanças públicas.

No contexto da globalização e da divisão internacional do trabalho, torna-se essencial investir na especialização da nossa economia e canalizar recursos para as áreas em que temos maior potencial para competir. Em relação ao turismo, devemos lembrar que a produtividade e a rentabilidade desta indústria são baixas, pelo que não poderemos basear o nosso crescimento num sector ainda sem a diferenciação necessária. Assim, temos também de:

1. Reforçar a aposta estratégica nos produtos tradicionais e nos potenciais regionais – como o vinho ou o azeite, criando um sentido de identidade à semelhança do exemplo recente da Cereja do Fundão – tal como na pecuária, em estreita ligação com os têxteis e o calçado, fomentando a complementaridade dos sectores;
2. Repensar a floresta e o seu potencial económico ligado à biodiversidade, à energia, e à investigação científica;
3. Criar e concretizar uma verdadeira estratégia para o oceano que vá além de reforçar o investimento nas atividades tradicionais, e que aumente a competitividade dos nossos portos, a aposta na biotecnologia, na engenharia e robótica marítimas, na investigação na área da saúde e na *Shipping Finance* – integrando indústrias e lançando clusters tecnológicos nos nossos portos;
4. Reforçar o sector tecnológico para além dos incentivos ao empreendedorismo, em especial com medidas claras para aumentar a literacia tecnológica, como a introdução de codificação informática nos currículos escolares, a flexibilização laboral do sector, e incentivos fiscais à contratação de mestres e doutorados.

Entre estes, a Economia do Mar assume especial relevância estratégica no contexto mundial, devendo Portugal assumir-se como referência neste sector – o transporte marítimo é o principal meio de transporte de mercadorias numa economia cada vez mais global, além de o Atlântico representar significativos potenciais de crescimento ao nível da energia e da investigação científica, por exemplo, na área da saúde e dos medicamentos, bem como da valorização diferenciadora da produção tradicional do país. Além disso, os produtos financeiros relacionados com a Economia do Mar, em especial na *Shipping Finance*, apresentam também um significativo potencial de desenvolvimento a nível mundial, pelo que, por via de um investimento pensado e eficaz, Portugal poderá ter a oportunidade de desenvolver um *cluster do Oceano* capaz de gerar riqueza, desde a vertente tradicional à das transações financeiras.

Impõe-se, por isso, defender a criação de um Centro de Estudos e Formação Avançada para a Economia do Oceano, que seja capaz de concentrar em Portugal uma importante parte da investigação científica e académica realizada neste âmbito, bem como de fornecer formação profissional nesta área.

GRAVES CARÊNCIAS HABITACIONAIS E DESENVOLVIMENTO DOS CENTROS URBANOS

A literatura económica considerou durante muito tempo que os movimentos no mercado imobiliário seriam um mero reflexo dos ciclos de crescimento e recessão da economia. De facto, o investimento no mercado imobiliário é justificadamente mais alto em períodos de crescimento, dada a maior oferta de emprego e os maiores níveis de confiança. Por outro lado, os requisitos para a concessão de crédito tendem também, em simultâneo, a ser flexibilizados. Assim, tanto a procura como o preço da habitação tendem a crescer, apesar de os preços se manterem relativamente resilientes perante choques – ou até estáveis, ao invés de ajustarem em queda. Deste modo, o declínio no investimento em habitação é frequentemente dado como o primeiro indicador de uma recessão – o mercado imobiliário tendeu a decrescer imediatamente antes de todas as grandes recessões dos últimos 50 anos, apesar de a instabilidade gerada pelas inovações financeiras recentemente registadas diminuírem os níveis de previsibilidade e dificultarem a utilização de indicadores do mercado de habitação para a perceção prévia de recessões.

Importa, no entanto, ir além dessa análise. A habitação importa para o desenvolvimento económico, e só resolvendo as graves carências de habitação do país poderemos relançar a nossa competitividade sustentadamente. De facto, as carências de habitação conduzem a bolsas de segregação que resultam de investimentos isolados e desconexos do contexto económico global. Tais carências habitacionais, reconhecidas interna e externamente, conduzem à manutenção de bolsas de pobreza nos centros urbanos e nas periferias, e impedem a regeneração e a reafecção de espaços a ocupações de maior valor. Neste sentido, a habitação, além de um Direito ou de um barómetro da atividade económica, relaciona-se com a *performance* económica ao nível local, sendo um dos fatores fundamentais para desbloquear o nosso desenvolvimento.

Uma estratégia integrada para a habitação colocará Portugal perante uma oportunidade para fazer desta uma estratégia de crescimento económico que, ainda assim, terá de ser conduzida ao nível local. A construção de habitação afeta o desenvolvimento económico por via da criação de emprego, da poupança, do investimento, e do aumento da produtividade. Desde o final da Segunda Guerra Mundial que a análise económica se tem centrado em três fatores para compreender este efeito – primeiro, enquanto despesa social; depois, enquanto coadjuvante de projetos localizados de desenvolvimento; e desde os anos 1970, enquanto fator conducente ao crescimento económico, não só pelos efeitos multiplicadores do emprego, mas também pelas consequências sociais inerentes à concretização de políticas de habitação.

Por outro lado, algumas situações de carência habitacional representam verdadeiras crises humanitárias, de que o caso do Bairro do 2º Torrão, na Trafaria, é um dos exemplos mais gritantes. É fundamental garantir que estes bairros de habitação ilegal não se transformam em pontos de entrada para a pobreza e a exclusão, potenciadores de problemas de saúde e de mortalidade, de carência de instrução, de exclusão do sistema financeiro, e de exclusão social e política, ou de acidentes com prejuízo para a vida, ainda que nem todos os impactos sejam negativos – como o aparecimento de mercados de comércio tradicional que potenciam ecossistemas locais de economia de subsistência. É também urgente garantir nas cidades e nas suas periferias, aos que são capazes de criar riqueza para (re)distribuição, condições de fixação e de operação que permaneçam ao longo do tempo e se diferenciem, para melhor, em relação a outras localizações alternativas.

Os criadores de riqueza invocam continuamente a necessidade da existência de “condições de contexto” favoráveis, sendo estas que garantem a sua fixação e a manutenção das operações económicas em condições de competitividade indispensáveis para assegurar a prosperidade das cidades. Sendo as cidades, antes de tudo, um espaço físico, qualquer bairro de barracas ocupará uma localização que poderia estar destinada a outra utilização de maior valor, e não representa, por isso, um problema transitório ou temporário. Estas áreas representam, em si mesmas, ciclos viciosos de pobreza que quebram o potencial de crescimento de qualquer zona urbana e não são um fenómeno transitório entre situações precárias e oportunidades de crescimento – os países e as cidades que experimentaram maiores oportunidades de crescimento foram também aqueles que foram capazes de reduzir substancialmente a proporção de residentes urbanos a viver em condições deste tipo.

A literatura económica na área da dinâmica de sistemas indica-nos as forças indutoras de estagnação, que resultam das alterações nas proporções populacionais, habitacionais e industriais. Em fases de crescimento acelerado, o aparecimento rápido de novas construções conduz a que as áreas degradadas dos centros urbanos sejam relativamente pequenas. No entanto, à medida que o espaço é ocupado, as novas construções apenas poderão ter lugar se as anteriores forem demolidas, pelo que, no geral, habitações e indústrias antigas tenderão a dominar o panorama urbano. “Dado que a condição do edificado tende a determinar a composição socioeconómica da população, a elevada proporção de edifícios antigos associa-se ao declínio industrial e a taxas consideráveis de subemprego” (Richardson, 2013)¹.

A lógica da destruição criativa aplica-se, portanto, também às cidades – novos modelos de negócios destroem os antigos, passando as cidades por várias ondas de ascensão e queda. O papel da política deve estar, portanto, numa revitalização constante que comece por, à partida, erradicar fenómenos de carência habitacional como as barracas ou os bairros degradados. Tal é fundamental para promover a eficiência económica do território e libertar espaço para atividades económicas que realizam riqueza. De facto, Forrester, ao considerar a eficácia de políticas de revitalização das cidades, concluiu que tanto os programas de emprego no sector público, como os programas de formação profissional aos subempregados, os subsídios fiscais de governos regionais ou centrais, e os programas de habitação a custos controlados e financiados pelo exterior falham na sua missão, uma vez que tendem a atrair mais subempregados às cidades. Assim, Forrester conclui que o problema das áreas urbanas estagnadas reside, essencialmente, na existência de demasiada habitação relativamente às oportunidades de emprego, e na existência de um excesso de habitação e indústrias antigas em comparação com habitação e indústrias recentes – a revitalização das cidades requer a demolição dos bairros de barracas, sendo estas substituídas, direta ou indiretamente, por novas indústrias (Richardson, 2013).

No panorama económico atual, face à escassez de recursos, garantir a construção do tipo certo de habitação, nos locais certos, e, sobretudo, em correlação com os resultados económicos esperados, assume especial relevância. Resolver as questões da habitação como um assunto compartimentado, e sem considerar o contexto, tornará esse investimento incapaz de conduzir ao crescimento sustentável, pelo que se torna crucial desenvolver políticas integradas de habitação.

Os responsáveis políticos locais e nacionais começam já a relacionar a habitação e o desenvolvimento económico ao nível local, em especial fora de Portugal, o que resulta da noção

¹ Richardson, H.W. (2013): *The New Urban Economics*. Oxon, Reino Unido: Routledge.

de que resolver os problemas de habitação é fundamental para promover a prosperidade económica e o bem-estar das comunidades. A qualidade e a tipologia da oferta de habitação podem, à partida, ter um impacto importante na saúde e na riqueza dos centros urbanos, atuando ao nível da atração e retenção de mão-de-obra que, por si, também seja capaz de atrair investimento reprodutivo. São, além disso, motor de crescimento por via da criação direta de postos de trabalho, além de representarem um suporte a outras medidas de combate a problemas estruturais da economia, como é o caso da educação.

Urge, por isso, identificar a habitação como prioridade nacional, e desenvolver mecanismos de investimento em programas de habitação numa lógica de integração com os potenciais locais e de revitalização dos centros urbanos e das periferias.

FLEXIBILIZAÇÃO LABORAL

Um mercado rígido à saída é, também, um mercado rígido à entrada. O dogmatismo da legislação laboral não acompanha a evolução dos mercados laborais à escala global e prejudica a competitividade das nossas exportações e empresas. Além disso, a rigidez do nosso mercado laboral prejudica o combate à precariedade e ao próprio desemprego. No entanto, uma flexibilização total do mercado é indesejável e politicamente inviável. Será importante iniciar o processo de desregulação através das novas empresas, não só como forma de fomentar o investimento, mas também de iniciar o processo gradual de alteração estrutural do mercado – será importante considerar, por exemplo, flexibilizações sectoriais como forma de iniciar a transformação global do mercado de trabalho.

Por outro lado, os custos unitários do trabalho continuam também a afetar a competitividade das nossas exportações, ainda que os nossos salários permaneçam abaixo dos padrões europeus.

O aumento da produtividade por via das reformas estruturais do mercado de trabalho e da formação média do capital humano é um processo demorado. No entanto, uma desvalorização fiscal do trabalho permitirá facilitar o crescimento das novas empresas e aliviar os encargos relacionados com a contratação de quadros, promovendo a criação de emprego – a desvalorização fiscal deve ser utilizada para discriminar positivamente as novas empresas enquanto estímulo ao empreendedorismo, mas sobretudo enquanto fator contribuidor para a transformação estrutural da economia, uma vez que a aposta nas novas empresas permitirá rejuvenescer o tecido económico e apostar no dinamismo de novos sectores. Por outro lado, o reequilíbrio do défice externo, potenciado pelo crescimento da competitividade das exportações, ajudará também a combater o endividamento da economia.

Neste sentido, é fundamental encontrar formas de discriminar positivamente as novas empresas, tanto ao nível de um regime fiscal específico, como da flexibilização da legislação laboral, devendo encarar-se a possibilidade de estas medidas serem também tomadas a nível sectorial enquanto estímulo a determinados sectores estratégicos da nossa economia.

CONCLUSÃO

A análise económica tem hoje todas as condições para ir além do óbvio. Encontrar e resolver os principais entraves ao crescimento sustentável é iniciar a transformação estrutural da economia

e da sociedade. Esta proposta alarga o espectro da análise, embora não pretenda ser uma resposta fechada sobre aquelas que devem ser as nossas prioridades. Acima de tudo, importa perceber que a economia é um sistema dinâmico e que o crescimento é um fenómeno complexo, pelo que os políticos se devem deixar das análises costumeiras que até hoje não produziram resultados – assim saibamos ter uma visão integrada para uma política sustentável de crescimento económico.

Póvoa de Varzim

Abril de 2018